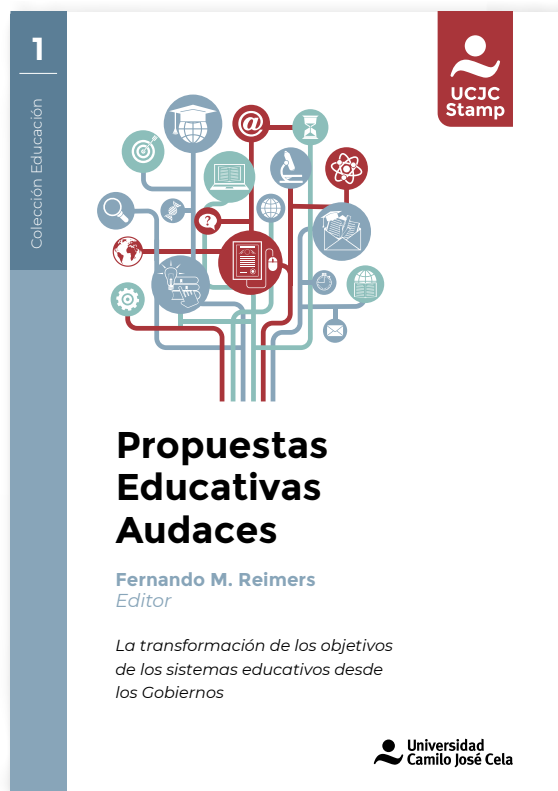


Propuestas Educativas Audaces

Fernando M. Reimers
Editor

*La transformación de los objetivos
de los sistemas educativos desde
los Gobiernos*



Propuestas educativas audaces

La transformación de los objetivos de los
sistemas educativos desde los Gobiernos

Dirección de la obra:

Fernando M. Reimers

Co-autores:

Claudia Costin y Teresa Pontual

Jari Lavonen

Shinichi Yamanaka y Kan Hiroshi Suzuki

Elisa Bonilla-Rius

Jaime Saavedra y Marcela Gutiérrez-Bernal

Jerzy Wisniewski y Marta Zahorska

Nuno Crato

Isak Froumin y Igor Remorenko

Colección EDUCACIÓN. Volúmen 1.

1ª edición. Enero 2021

Diseño de cubiertas e interior: CREAPRO

Traducción del original en inglés

Audacious Education Purposes. How Governments Transform the Goals of Education Systems

Fernando M. Reimers (Ed.)

Springer. Cham, Switzerland

ISBN 978-3-030-41881-6

<https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3>

Creative Commons Attribution 4.0 International License

Traducido al español por: News Clips Traducciones

© de la edición en español Fernando M. Reimers y Los Autores

© Universidad Camilo José Cela

Todos los derechos reservados.

ISBN 978-84-95891-85-3

Depósito Legal M-30814-2020

Edita: UCJC Stamp®

Impreso en España / *Printed in Spain*

UNIVERSIDAD CAMILO JOSÉ CELA

Servicio de Publicaciones

Calle Castillo de Alarcón, 49

Urb. Villafranca del Castillo

28692 Villanueva de la Cañada (Madrid)

ÍNDICE

Capítulo 1. Reflexión multidimensional sobre un cambio educativo ambicioso Fernando M. Reimers	11-91
Capítulo 2. La reforma de los planes de estudios en Brasil con vistas a desarrollar aptitudes para el siglo XXI Claudia Costin y Teresa Pontual	93-124
Capítulo 3. Las reformas de los planes de estudios y la formación del profesorado en Finlandia como apoyo al desarrollo de competencias para el siglo XXI <i>Jari Lavonen</i>	125-152
Capítulo 4. Reforma educativa japonesa para abordar la educación en el siglo XXI <i>Shinichi Yamanaka y Kan Hiroshi Suzuki</i>	153-190
Capítulo 5. La educación importa de verdad: lecciones clave de la reforma para la educación integral en México <i>Elisa Bonilla-Rius</i>	191-266
Capítulo 6. Perú: una reforma holística impulsada por la obsesión con el aprendizaje y la igualdad <i>Jaime Saavedra y Marcela Gutiérrez-Bernal</i>	267-310
Capítulo 7. La reforma educativa en Polonia <i>Jerzy Wisniewski y Marta Zahorska</i>	311-352
Capítulo 8. Reformas educativas y curriculares en Portugal: análisis de cómo y por qué han mejorado los conocimientos y las aptitudes del alumnado <i>Nuno Crato</i>	353-391
Capítulo 9. De la escuela soviética (“la mejor del mundo”) al moderno sistema escolar para competir en el mundo <i>Isak Froumin y Igor Remorenko</i>	391-391

AUTORES

Capítulo 1. Introducción

Fernando M. Reimers es catedrático de Práctica en Educación Internacional y director de la Iniciativa Global de Innovación Educativa y del Programa de Máster en Política Educativa Internacional de la Universidad de Harvard. Su especialidad es la educación global, y su actividad investigadora y docente se centra en entender cómo hay que educar a los niños y a los jóvenes para que puedan desarrollarse con éxito en el siglo XXI.

Capítulo 2. Brasil

Claudia Costin es directora general del Centro de Excelencia e Innovación en Políticas Educativas (CEIPE). Ha sido directora de Educación Global del Banco Mundial, antes de lo cual ejerció el cargo de secretaria general de Educación de Río de Janeiro desde enero de 2009 hasta mayo de 2014. Durante su liderazgo, el aprendizaje se incrementó en un 22% conforme al Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). Costin ha sido vicepresidenta de la Fundación Victor Civita, una organización dedicada a mejorar el rendimiento de la educación pública en Brasil. Moviada por su fe en el poder de la educación, participó en la creación del movimiento Todos por la Educación, de cuya comisión técnica fue miembro. Con anterioridad ocupó la Secretaría de Cultura del estado de São Paulo, fue ministra de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil y presidenta de la empresa Promon-Intelligens, dedicada al aprendizaje por Internet. Asimismo, ha prestado su colaboración a diversos países africanos en iniciativas relacionadas con las políticas públicas y la modernización del Estado. Es presidenta del Consejo Empresarial de Educación de la Asociación Comercial de Río de Janeiro. Bajo su dirección, el consejo trabaja en el desarrollo de una Agenda de Prioridades en Educación para el estado de Río de Janeiro. Costin es también profesora universitaria. En este ámbito, ha trabajado en la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, en la Fundación Getulio Vargas, en el Instituto de Enseñanza Insper y en la Escuela Nacional de Administración Pública de Quebec y en la Universidad de Harvard, en estos dos últimos casos como profesora invitada. Posee un máster en Ciencias Económicas de la Escuela de Administración de Empresas de

São Paulo, perteneciente a la Fundación Getulio Vargas, donde fue también doctoranda en Administración.

Teresa Pontual es directora ejecutiva del Centro de Excelencia e Innovación en Políticas Educativas (CEIPE). Con anterioridad fue directora de Planes de Estudios y Educación Integral de la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación de Brasil, donde formó parte del Comité de Gestión de los Estándares Académicos Curriculares Nacionales Comunes. Desde 2013 hasta su llegada al Ministerio de Educación, Pontual fue vicesecretaria de Educación del Departamento de Educación de la ciudad de Salvador, donde dirigió una reforma educativa que elevó el Índice de Desarrollo de la Educación Básica de 4,0 a 4,7 en tres años. Previamente había ocupado el cargo de directora de proyectos de la Secretaría Municipal de Educación de Río de Janeiro y había sido vicesecretaria de Gestión Escolar y Enseñanza del Departamento Estatal de Educación de Río de Janeiro, donde implantó el Sistema de Evaluación de Estudiantes (SAERJ). Posee un máster en Política Educativa Internacional de la Escuela de Posgrado de Educación de Harvard, fue becaria Lemann, tiene un título de posgrado en Administración de Empresas por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), y es licenciada en Ciencias Políticas por el Swarthmore College de Pensilvania.

Capítulo 3. Finlandia

Jari Lavonen es profesor de Ciencias de la Educación de la Universidad de Helsinki (Finlandia), además de director del Foro Nacional de Formación del Profesorado y presidente del Consejo Finés para el Examen de Graduación en Bachillerato. Es profesor visitante distinguido de la Universidad de Johannesburgo y catedrático honorario de la Universidad Nacional Tsinghua de Taiwán. Cuenta con 31 años de experiencia investigadora en ciencia y tecnología y formación del profesorado, y ha publicado 150 artículos científicos arbitrados en revistas y libros, además de 140 artículos y 160 libros sobre formación de profesorado de ciencias y enseñanza de las ciencias. Ha realizado trabajos de consultoría internacional, entre otros, para la renovación de la formación del profesorado en Noruega, Perú y Sudáfrica.

Capítulo 4. Japón

Shinichi Yamanaka es presidente del Instituto de Educación Kadokawa Dwango. Entre sus cargos anteriores figuran el de embajador en Bulgaria, viceministro (2013-2015) y ministro adjunto (2012-2013) de Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología (MEXT), y director general de la Agencia de Enseñanza Elemental y Secundaria (2010-2012) de Japón. En calidad de ministro y director general ha sido responsable de promover la reforma de la enseñanza para la educación para el siglo XXI. Asimismo, ha ocupado los cargos de director de la Comisión para la Reconstrucción de la Enseñanza (2008) y director adjunto del Consejo Nacional para la Reconstrucción de la Enseñanza (2006-2007), y ha formado parte de la Comisión de la Reforma Educativa del gabinete del primer ministro (2000).

Kan Hiroshi Suzuki es profesor de las universidades de Tokio y Keio, además de asesor y miembro de la oficina del programa Educación para 2030 de la OCDE. Ha sido ministro de Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología (MEXT) de Japón y asesor del mismo Ministerio. Desde la mencionada cartera dirigió la reforma de los planes de estudios nacionales de Japón e introdujo el programa Aprendizaje Activo.

Capítulo 5. México

Elisa Bonilla-Rius, licenciada en Matemáticas por la Universidad Autónoma de México y máster por la Universidad de Cambridge, ha ocupado cargos en el Ministerio de Educación de México durante dos periodos: como directora general de Material Docente (1993-2007) coordinó el Programa Nacional de Alfabetización, gracias al cual se distribuyeron millones de libros a los centros de enseñanza; como directora general para el desarrollo del plan de estudios (2016-2018) estuvo a cargo del nuevo Plan de Estudios Nacional (0-3 y PreK-9). Asimismo, ha sido consejera delegada de la Fundación SM México (2007-2016) y jefa de publicaciones de Ediciones SM México (2010-2016). En 2018-2019 fue profesora visitante de la Cátedra Antonio Madero del Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard, donde redactó el capítulo para este libro. Es autora de diversos materiales académicos y docentes, así como de artículos de opinión.

Capítulo 6. Perú

Jaime Saavedra es Director Global de Educación del Banco Mundial. Entre 2013 y 2016 fue Ministro de Educación de Perú. Durante su ejercicio se llevó a cabo una extensa reforma de la educación básica y el sistema universitario, y, de acuerdo con las evaluaciones internacionales del aprendizaje, el rendimiento académico del país mejoró sustancialmente. Saavedra fue director del Departamento de Reducción de la Pobreza y Equidad del Banco Mundial y colideró el trabajo de la institución en relación con su doble objetivo de combatir la pobreza extrema y fomentar la prosperidad compartida. Su labor investigadora ha girado en torno a la pobreza y la desigualdad, los mercados de trabajo, y la economía de la educación. Ha sido director ejecutivo del centro peruano de pensamiento GRADE, ha dado clases en la Pontificia Universidad Católica de Perú, y ha sido profesor visitante en la Universidad de Toronto. Es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Columbia.

Marcela Gutiérrez-Bernal tiene siete años de experiencia en el diseño, implementación y evaluación de programas de desarrollo humano y grandes proyectos de investigación en diversos contextos nacionales. Actualmente es analista investigadora de las Prácticas Mundiales de Educación del Banco Mundial. Con anterioridad colaboró en la realización de la Encuesta de Valoración de Aptitudes STEP, trabajó como asesora del Ministerio de Desarrollo Social e Inclusión de Perú, y fue asesora del Banco de Desarrollo Interamericano, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNWRA), y de Innovaciones para la Acción contra la Pobreza. Posee un máster en Administración Pública y Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, y en Ciencias Económicas de la Universidad de los Andes.

Capítulo 7. Polonia

Jerzy Wiśniewski es experto en políticas educativas. Inició su trayectoria profesional como profesor de Matemáticas en Polonia. En 1990 empezó a trabajar para el Ministerio de Educación Nacional y dirigió varios departamentos ministeriales en los que fue responsable de planificación estratégica, cooperación internacional y coordinación de la aplicación de los

Fondos Sociales Europeos al sector educativo polaco. Ocupó el cargo de director general del ministerio en 1998, año en que se puso en marcha una reforma general del sistema educativo del país. Impulso que Polonia empezase a participar en estudios y programas de la OCDE como INES (Análisis de Indicadores de Sistemas Educativos), PISA (Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos), TALIS (Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje) y PIAAC (Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Alumnos), así como en los programas PIRLS (Estudio Internacional para el Progreso de la Comprensión Lectora) y TIMSS (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias) de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA). Wiśniewski colaboró en la evaluación de la enseñanza en Lituania realizada por la OCDE y lideró el equipo de la Fundación Europea para la Formación encargado de evaluar el sistema de educación y formación profesional (VET) en Croacia. Asimismo, ha estado al frente de diferentes proyectos de investigación internacionales, entre ellos el estudio Competencias clave intercurriculares y formación del profesorado, que abarcaba los 27 Estados miembros de la UE, y el análisis comparativo Resultados en la Aplicación de Estrategias de Aprendizaje en Europa. Ha sido miembro del Centro para la Investigación y la Innovación Educativa de la OCDE, del Grupo de Alto Nivel de expertos en alfabetización de la Comisión Europea (2011-2012), del comité de selección del Premio WISE de Educación 2011 y de la Junta Directiva de la Fundación Europea de Formación. Ejerce como vicepresidente del Consejo de Administración del Instituto Europeo de Educación y Política Social y es miembro de la Comisión de Educación de la Fundación para la Democracia.

Marta Zahorska es socióloga y profesora de Sociología de la Universidad de Educación Especial Maria Grzegorzewska. Está especializada en sociología de la educación, y su interés se centra en las interacciones entre sistema educativo, estructura social y política. Utilizando el ejemplo de Polonia, analiza la repercusión de las reformas educativas en el cambio social. Ha realizado numerosos trabajos de campo en centros de enseñanza sobre cultura escolar, relaciones alumnos-profesor, y procesos de marginalización y exclusión. Asimismo, comparte su experiencia con ONG dedicadas a temas relacionados con la educación.

Capítulo 8. Portugal

Nuno Crato fue ministro de Educación de Portugal desde 2011 hasta 2015. Durante su permanencia en el cargo, la enseñanza obligatoria se amplió de 9º a 12º curso, se introdujo el inglés como asignatura obligatoria desde tercero, la tasa de abandono escolar se redujo de alrededor del 25% al 13,7%, y los estudiantes portugueses obtuvieron mejor puntuación que nunca en los programas PISA (Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos) y TIMSS (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias). Crato es profesor de Matemáticas y Estadística de la Universidad de Lisboa e investigador visitante del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea en Italia, además de un prolífico autor de obras sobre ciencia y educación que lo han hecho merecedor de diversos premios de la Sociedad Matemática Europea y la Comisión Europea.

Capítulo 9. Rusia

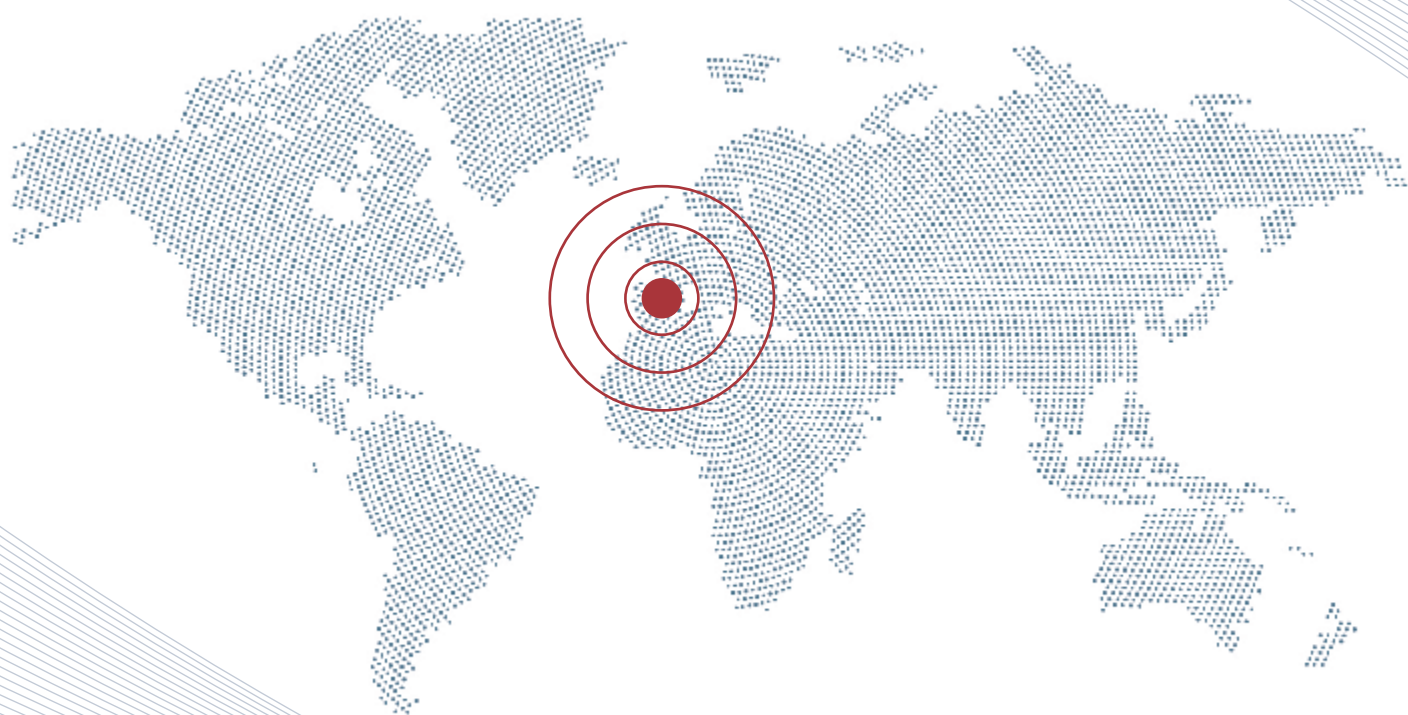
Isak Froumin es director del Instituto de Educación de la Universidad Nacional de Investigación Escuela Superior de Ciencias Económicas de Moscú, primera escuela superior de Educación de Rusia. Empezó su trayectoria profesional como director de escuela. Ha trabajado en el Banco Mundial y ha sido asesor del ministro de Educación ruso. Su labor investigadora se centra en el desarrollo de los sistemas educativos en las economías en transición y las trayectorias educativas y vitales. Froumin es editor y autor de más de 270 publicaciones, incluidos artículos y libros en ruso y en inglés.

Igor M. Remorenko es profesor asociado, doctor en Educación y rector de la Universidad de la Ciudad de Moscú desde 2013. Entre 2009 y 2011 fue director del Departamento de Política Nacional de Educación de la Federación Rusa. Ha supervisado el proyecto nacional de máxima prioridad "Educación", así como diversos programas de apoyo al desarrollo innovador de las principales instituciones educativas. Entre 2011 y 2013 ejerció el cargo de viceministro de Educación y Ciencia de la Federación Rusa. Es autor de numerosas publicaciones y de dos monografías sobre política educativa e implicación pública en la gestión de la educación.

CAPÍTULO 1

Reflexión multidimensional sobre
un cambio educativo ambicioso

Fernando M. Reimers



Capítulo 1

Reflexión multidimensional sobre un cambio educativo ambicioso

Fernando M. Reimers¹

Resumen

Al aumentar las capacidades necesarias para participar cívica y económicamente, a consecuencia de las transformaciones tecnológicas, económicas y sociales, así como en respuesta a un mundo que cambia rápidamente y a nuevos desafíos, muchos Gobiernos han recurrido a los centros educativos para que den a los alumnos oportunidades para desarrollar dichas capacidades. Este capítulo examina los orígenes de las reformas educativas que aspiran a desarrollar una amplia gama de capacidades para educar al niño de forma integral, revisando los orígenes del campo de la educación comparada al crearse los primeros sistemas de educación pública, y examinando el papel de la arquitectura de desarrollo internacional construida tras la Segunda Guerra Mundial en el avance del movimiento de la educación global. A continuación, el capítulo examina las iniciativas más recientes para desarrollar competencias para el siglo XXI. Luego introduce el estudio comparativo de las reformas educativas en Brasil, Finlandia, Japón, México, Perú, Polonia, Portugal y Rusia, describiendo la teoría de acción² de cada una de esas reformas. Posteriormente, el capítulo compara la instrucción y el aprendizaje en estos países, empleando datos del último sondeo de prácticas del profesorado llevado a cabo por la OCDE (2019a).

El argumento central del capítulo es que las reformas educativas se pueden enmarcar de cinco maneras alternativas, dependiendo de los elementos del proceso de cambio educativo que resalten: culturales, psicológicos, profesionales, institucionales y políticos. Cada uno de

1. Fernando M. Reimers. Harvard Graduate School of Education. Gutman 461. 13 Appian Way. Cambridge, MA 02138, Estados Unidos de América. Correo electrónico: Fernando_Reimers@harvard.edu

2. Una teoría de acción comprende los supuestos sobre los que se basa una reforma educativa en relación a que acciones serán necesarias para lograr las metas de dicha reforma, a los mecanismos subyacentes.

estos marcos se explica y se utiliza para comentar las reformas que se examinan en este libro. El análisis muestra que, en la práctica, ninguna de las reformas adopta un enfoque multidisciplinario exhaustivo basado en estas cinco perspectivas. Las perspectivas institucionales y políticas son más habituales, mientras que la perspectiva cultural y la psicológica lo son menos.

Introducción

La cuestión de qué metas deben inspirar los esfuerzos por educar a los estudiantes es tan antigua como las primeras instituciones educativas en muchas sociedades y civilizaciones diferentes. Las instituciones educativas existen para servir a diversos fines y es con respecto a esos fines como se pueden tomar decisiones sobre la manera de educar. Durante la mayor parte de la historia de la humanidad, el propósito de las instituciones educativas era educar solamente a algunos miembros de la sociedad, normalmente a aquellos de quienes se esperaba que adoptasen puestos de liderazgo de alguna clase: político, religioso o administrativo.

Al afianzarse la idea de que los colegios debían educar a muchos de los miembros de la sociedad, tal vez a todos, lo cual llevó a la creación de sistemas de educación nacionales en el siglo XVIII en Europa, la cuestión de cuál debía ser el fin de la educación emergió de nuevo con una urgencia renovada. Dada la necesidad de resolver qué enseñar a todos los niños y cómo hacerlo, algunos líderes educativos vieron el valor de aprender de la experiencia de diferentes jurisdicciones, iniciando así el campo de la educación comparada.

Por ejemplo, John Quincy Adams, diplomático y sexto presidente de Estados Unidos, publicó una serie de observaciones sobre las escuelas de Prusia en su libro *Letters on Silesia* [Cartas sobre Silesia], en el que describía a sus contemporáneos de Boston cómo se habían establecido y financiado estas instituciones. En una carta escrita en Berlín, con fecha 7 de marzo de 1801, Adams describe con admiración el éxito de Federico II, quien reinó en Prusia entre 1740 y

1786, al instituir un sistema público de enseñanza para educar a todos los niños, con el fin de enseñarles a leer y darles a conocer la ciencia. En sus cartas, Adams explicaba que la extensión de la alfabetización aumentaba la circulación de periódicos, que servirían de vehículos de educación permanente. Adams describe cómo un sueldo público para los maestros permitía la creación de centros educativos para la instrucción básica de toda clase de personas. Señala además que la creación de la escuela pública impulsó la búsqueda de una preparación especializada para los maestros, para que fuesen más eficaces a la hora de enseñar a todos los estudiantes a leer. En respuesta a esta necesidad de formación especializada y efectiva, cuenta Adams, Felbiger, un monje agustino, ideó un método de instrucción efectivo que se difundió en estas escuelas normales para preparar a los maestros. Adams habla con admiración de Federico II, “el mejor general de su época, un eminente escritor de alta literatura que desciende, por así decirlo, para alfabetizar a los niños de su reino, prodigándoles sus cuidados, un tesón constante, su influencia y su poder, para difundir conocimientos sencillos y útiles entre sus súbditos, y abrir para sus mentes las primeras y más importantes páginas del libro de la ciencia” (Adams 1804, 371-372).

Casi al mismo tiempo que John Quincy Adams escribía con admiración desde Silesia sobre los esfuerzos de Federico II por establecer un sistema público de enseñanza para educar a todos los niños, Marc Antoine Jullien, periodista, político y diplomático francés, escribía en París sobre fines y métodos educativos al tiempo que se establecían sistemas públicos de educación en Europa. Jullien estudió los puntos de vista sobre los fines de la educación y las metodologías de enseñanza de dos destacados pedagogos de la época: Johann Heinrich Pestalozzi y Joseph Lancaster (Jullien 1812). Pestalozzi creó un instituto en Burgdorf, Suiza, dedicado a ofrecerles a los alumnos, muchos de ellos de origen social modesto, un plan integral de estudios con el propósito de fomentar el desarrollo de una amplia gama de capacidades. Jullien se carteaba frecuentemente con Pestalozzi y envió a tres de sus hijos a estudiar a uno de sus institutos. Joseph Lancaster, a su vez, había creado un método para educar a todos los niños a un coste bajo, el método de instrucción centrado en un monitor, orientado

a desarrollar una gama de capacidades más limitada. La escuela elemental gratuita que Lancaster estableció en Southwark, Inglaterra, en 1798, sirvió de laboratorio para desarrollar el método que describiría en su libro *Improvements in Education* [Mejoras en la educación], publicado en 1803. Jullien pasó a promover el sistema de educación con monitor ideado por Lancaster. Tan entusiasmado estaba Jullien con lo que prometía ser un estudio sistemático de diversos métodos de enseñanza para avanzar varios propósitos educativos que propuso que se llevase a cabo un sondeo sistemático de cómo estaban organizadas las escuelas en diferentes jurisdicciones. Posteriormente organizó la documentación y el intercambio de diversos métodos educativos y elaboró propuestas para la organización de la educación pública (Jullien 1817a, 1835, 1842). También compartió sus publicaciones sobre educación con los líderes políticos de su época, entre ellos Thomas Jefferson (Jullien 1817b).

Al extenderse la educación pública por el mundo, aprender de las experiencias de otros pasó a ser una de las estrategias de quienes lideraban esa expansión. Por ejemplo, en Estados Unidos, Horace Mann, primer secretario de Educación de Massachusetts, escribió un informe basado en un viaje que hizo para conocer los sistemas educativos de Alemania y Francia en 1843, que tuvo un papel fundamental en su campaña por establecer la educación pública en su estado (Mann 1844). De modo similar, Domingo Faustino Sarmiento, la primera persona que propuso un sistema de enseñanza pública para las nuevas repúblicas independientes de Suramérica, lo hizo después de una gira para analizar los sistemas educativos de Europa y una visita a Boston para conocer a Horace Mann y a su esposa Mary Peabody Mann, y comentar sus ideas para la *Escuela Común* (Sarmiento 1849).

Estos intercambios de ideas y experiencias de educación comparada propiciaron la considerable expansión del acceso a la educación que tuvo lugar durante el pasado siglo, en particular después de que la educación se incluyese en la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en diciembre de 1948 por las recién creadas Naciones Unidas. El Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el gran hito de la expansión educativa

que tuvo lugar durante el siglo XX, describe ese derecho como sigue:

“(1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

(2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

(3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

Al declarar que toda persona tendrá derecho a la instrucción elemental, el artículo establece que la educación debe ir dirigida al pleno desarrollo de la personalidad humana (tal como había propuesto Johann Heinrich Pestalozzi) y en particular a los objetivos éticos de “reforzar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales [...] favorec[er] la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos [...]”(Naciones Unidas 1948).

La inclusión del derecho a la educación en la Declaración Universal, así como la creación de la UNESCO, el organismo de Naciones Unidas especializado en promover la educación, la ciencia y la cultura, tuvo el efecto de animar y apoyar a los gobiernos para avanzar en la educación para todos de cinco formas: como laboratorio de ideas; diseminando y promoviendo buenas prácticas educativas; desarrollando estándares educativos; aumentando capacidades; y acelerando la cooperación internacional. Estas actividades dieron lugar a una consi-

derable adopción de reglas y normas y a una significativa transferencia de conocimientos sobre cómo educar a todos los niños, con qué propósito y de qué forma. La expansión de la educación resultante de todo ello fue impresionante. En 1945, antes de la creación de la UNESCO, la población mundial era de 2.500 millones de habitantes, de los que menos de la mitad habían tenido algún acceso a la enseñanza. Siete décadas más tarde, con una población mundial de 7.500 millones, el 85% había tenido alguna forma de escolarización (Roser y Ortiz-Ospina, 2019).

La transferencia de conocimientos que propició la enorme transformación global de las oportunidades educativas se refleja en actas de conferencias y en publicaciones de la UNESCO. Algunos de los documentos públicos que reflejan este trabajo se produjeron para países o regiones concretos del mundo, mientras que otros llegaron a un público mundial. Por ejemplo, a finales de la década de 1980, la oficina regional de la UNESCO para la educación en Latinoamérica y el Caribe, en asociación con la Comisión Económica de Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), produjo un manifiesto educativo que se centraba en la necesidad de alinear la educación con el doble objetivo de promover la competitividad económica en economías cada vez más integradas en la economía mundial y sobre la base del conocimiento, así como promover la democratización (CEPAL-UNESCO 1992).

Dos esfuerzos destacan en el historial de producción de documentos por parte de la UNESCO para responder a importantes imperativos globales e impulsar el desarrollo educativo a escala mundial. Hacia finales de la década de 1960, el acceso a la educación había aumentado significativamente durante las dos décadas anteriores. Esta expansión dio lugar a nuevos interrogantes acerca de las metas que la expansión educativa debía impulsar.

En 1968, Phillip Coombs publicó el decisivo informe *The World Crisis in Education. A System's Analysis* [La crisis mundial de la educación. Un análisis sistémico], en el que sostenía que los sistemas educativos no lograban adaptarse a la velocidad de los cambios sociales y tecnológicos de su entorno (Coombs 1968). Este libro, que avanzaba la poderosa idea de

que los sistemas educativos debían entenderse como *sistemas*, fue producto de un congreso celebrado en Williamsburg, Virginia, convocado en 1967 a iniciativa del presidente estadounidense Lyndon B. Johnson, por el presidente de la Universidad de Cornell, James Perkins. El congreso reunió a 150 líderes de gobierno, presidentes y profesores de universidad, investigadores y sociólogos de 50 países. Coombs, que había sido el primer secretario de estado adjunto de Educación y Cultura de Estados Unidos y en ese momento era director del Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIPPE) de la UNESCO (encargado de proporcionar asistencia técnica a naciones en desarrollo para ampliar sus sistemas educativos), redactó el trabajo que proporcionó el marco intelectual del congreso. Lo esencial de la crisis mundial de la educación, precisamente aquello para lo cual se convocó el congreso, lo resumía Coombs de esta manera:

“La naturaleza de esta crisis la indican palabras como ‘cambio’, ‘adaptación’ y ‘disparidad’. Desde 1945, todos los países han experimentado cambios increíblemente veloces en su entorno, provocados por una serie de revoluciones mundiales simultáneas: en la ciencia y la tecnología, en asuntos económicos y políticos, en estructuras demográficas y sociales. Además, los sistemas educativos han crecido y cambiado más rápidamente que nunca. Pero se han adaptado demasiado lentamente al ritmo más veloz de los cambios que les rodean. La consiguiente disparidad (que adopta muchas formas) entre los sistemas educativos y sus entornos es parte esencial de la crisis mundial de la educación”. (Coombs, 1968, pp. 4).

Como reflejo de la naciente preocupación por la relevancia de la educación, en 1970, en respuesta a un mandato de la Conferencia General de la UNESCO, que reunió a todos los ministros de educación de los Estados miembros, el director general de la organización pidió a Edgar Faure, ex ministro de Educación de Francia, que encabezase una comisión internacional para elaborar un informe sobre el futuro de la educación. El informe presentó la idea humanista de que la meta fundamental de la educación debía ser la de preparar a los

estudiantes para aprender permanentemente, ya que la comisión anticipaba un futuro de cambios acelerados y más expectativas de participación económica y política de las personas (Faure y otros 1972). El recuerdo entonces reciente de los movimientos estudiantiles de finales de la década de 1960 en Francia, Estados Unidos y otros países sin duda forjó esta visión. Faure había sido nombrado ministro de Educación en el momento álgido de las manifestaciones estudiantiles francesas de 1968. La ambiciosa meta de preparar a los estudiantes para el aprendizaje permanente propició conversaciones en todo el mundo acerca de qué capacidades necesitaban las personas para semejante cometido.

Los ambiciosos objetivos expuestos en el informe de Faure de 1972, que lleva el acertado título de *Learning to Be* [Aprender a ser], no se materializarían pronto en muchos países, ya que durante la década de 1980 muchas naciones en vías de desarrollo experimentaron crisis económicas y programas de ajuste que constreñían el gasto social, incluido el gasto en educación. Debido a las repercusiones que esto tuvo para el desarrollo social, el período recibió el sobrenombre de “la década perdida” por parte de diversos académicos y analistas (Reimers 1990, Sims y Romero 2013). Al final de esa década, en 1990, la UNESCO, otros organismos de desarrollo internacionales y múltiples Gobiernos, organizaron el congreso “Educación para todos”, diseñado para reanimar el compromiso global con la educación y para relanzar las inversiones en educación. Pocos años después, como parte del mismo empeño por reavivar el compromiso mundial con la educación, el director general de la UNESCO pidió al ex presidente de la Comisión Europea Jacques Delors que liderase una comisión para elaborar otro manifiesto mundial que propusiese directrices para la educación. Fruto de un enorme esfuerzo de consultas internacionales a lo largo de tres años, el *Informe Delors*, publicado en 1996, proponía una visión audaz de la educación cimentada en el concepto de “aprender a lo largo de la vida” y en cuatro metas de la educación: aprender a conocer, a hacer, a ser y a vivir juntos (Delors 1996). El informe también dio pie a conversaciones a escala mundial sobre la necesidad de un conjunto de objetivos más amplios y ambiciosos que impulsaran las iniciativas gubernamentales para educar a todos los niños.

Un año después de la publicación del *Informe Delors*, y a medida que las conversaciones nacionales y mundiales comenzaban a recoger sus recomendaciones de pensar más ambiciosamente acerca de qué capacidades humanas deben desarrollar los centros escolares, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lanzó el Proyecto de Definición y Selección de Competencias (conocido como el Proyecto DeSeCo), que llevaría a una mayor claridad operativa respecto a dichas capacidades. El resultado de esta consulta a expertos fue la identificación de competencias clave y la ayuda en la definición de metas generales para los sistemas educativos y el aprendizaje permanente (Rychen y Salganik 2001, 2003). El Proyecto DeSeCo identificó estas competencias clave: interactuar en grupos socialmente heterogéneos, actuar de manera autónoma, y utilizar las herramientas de forma interactiva. Sostenía que cada competencia tiene una estructura interna que comprende varias esferas. Por ejemplo, la capacidad para cooperar engloba: conocimiento, aptitudes cognitivas, aptitudes prácticas, actitudes, emociones, valores y ética, y motivación relativa a la cooperación (Rychen y Salganik 2003, p. 44).

El *Informe Delors* y el Proyecto DeSeCo, así como otras iniciativas nacionales similares emprendidas en varios países para volver a examinar qué capacidades serían necesarias para tomar parte en un mundo de cambios rápidos, instigaron a los Gobiernos a reexaminar los estándares nacionales y los marcos de los planes de estudios. Como complemento a estos esfuerzos, el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) de la OCDE, que se inició de manera simultánea al Proyecto DeSeCo, generó un interés adicional por el conocimiento y las capacidades que alumnos de todo el mundo habían adquirido a la edad de 15 años (OCDE 2019b).

Más recientemente, la OCDE ha emprendido una iniciativa, Educación 2030, dirigida a desarrollar un consenso sobre las competencias que deben cultivar los centros educativos (OCDE 2018). De modo similar, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en el objetivo de la educación, ponen el énfasis en la calidad de la educación con una serie

de metas específicas y ambiciosas como educar para la sostenibilidad medioambiental y la ciudadanía mundial. La UNESCO ha establecido recientemente una comisión internacional de expertos para desarrollar un nuevo marco para fines educativos, la Comisión sobre los Futuros de la Educación.

En consecuencia, en las dos últimas décadas hemos visto una notable transformación de los sistemas de educación pública en todo el mundo. Los Gobiernos han dedicado más recursos y atención a la educación, han perseguido metas más ambiciosas, y han introducido numerosas innovaciones para lograr el objetivo más exigente de preparar a los estudiantes para el siglo XXI. Esta actividad educativa mejorada proporciona una amplísima experiencia comparada sobre cómo abordan los Gobiernos la cuestión de alinear los sistemas de educación pública con objetivos más ambiciosos. Aprender de esta experiencia comparada es la meta de la Iniciativa Global de Innovación en la Educación que dirijo en la Universidad de Harvard. En colaboración con instituciones de investigación de varios países, hemos llevado a cabo una serie de estudios para aprender de esos esfuerzos por reformar los sistemas de educación pública. Este libro presenta los resultados de uno de esos estudios, que comprende un análisis de las reformas educativas nacionales en Brasil, Finlandia, Japón, México, Polonia, Portugal, Perú y Rusia. Estudios anteriores han examinado las reformas de los planes de estudios y programas de desarrollo profesional para profesores en Chile, China, Colombia, India, México, Estados Unidos y Singapur (Reimers y Chung 2016, 2018).

Estos países se escogieron porque entre todos reúnen una población considerable de niños matriculados en edad escolar, sus sistemas educativos se encuentran en diversas etapas de desarrollo institucional, todos habían intentado llevar a cabo ambiciosas reformas educativas, y había evidencia suficiente en todos ellos, incluida evidencia relativa a los resultados del aprendizaje de los estudiantes, para realizar estudios con una sólida fundamentación empírica en cuanto a cómo se implantaron las reformas educativas y en cuanto a las realidades de la instrucción y el aprendizaje de los estudiantes. Además, la selección de países

cubiertos por la Iniciativa Global de Innovación en la Educación incluía la identificación de socios institucionales e individuales en cada país con el interés, la capacidad y los recursos para llevar a cabo los estudios. Como ocurre con la mayoría de las selecciones de países incluidos en un estudio comparativo, la nuestra es arbitraria; no es una selección aleatoria de países alrededor del mundo, y tampoco una selección que pretenda ser representativa de las reformas en todo el mundo. Nuestra selección por conveniencia sí trata de incluir países de diversas regiones del mundo y países en diversas etapas de desarrollo y efectividad de la educación. Los países que estudiamos varían considerablemente en su renta per cápita, así como en el gasto por estudiante. De manera similar, entre los países incluidos en este estudio hay algunos que hacía tiempo que habían alcanzado prácticamente la matriculación universal en educación primaria y secundaria, así como otros en los que ese acceso universal era más reciente o no se había alcanzado aún. En lo que se refiere a los niveles de conocimiento y competencias de los estudiantes evaluados por el programa PISA de la OCDE, entre los países que abarca este libro están aquellos en los que los estudiantes se sitúan en los niveles más altos de la distribución mundial de logros estudiantiles y también en los niveles más bajos, así como países en los que los estudiantes se quedan hacia la mitad de la distribución mundial de puntuaciones PISA. En la administración más reciente de la evaluación de PISA, Finlandia, Polonia y Japón se encuentran entre los 18 países de la OCDE cuyos estudiantes puntúan en promedio por encima de la media de la OCDE, mientras que Brasil, México, Rusia y Perú están entre los países cuyos estudiantes puntúan en promedio por debajo de la media de la OCDE (OCDE 2019, Tabla 1.1.). Al mismo tiempo, los países estudiados incluyen países en los que los logros de los estudiantes aumentaron desde la implantación inicial de PISA en el año 2000: Polonia, Portugal, México, Rusia, Brasil y Perú, así como países en los que los logros de los estudiantes descendieron: Finlandia y Japón (Ibíd.). La Tabla 1 resume los niveles medios de logros estudiantiles y de cambio a lo largo del tiempo para los países del estudio y para la OCDE de media.

Tabla 1. Niveles medios de logros estudiantiles en PISA en 2018 y tasa media de cambio desde el año 2000 .

Fuente: OCDE 2019b PISA Resultados de 2018 (Volumen I) - Cuadro I-1 Radiografía de la puntuación en Lectura, Matemáticas and Ciencias Págs. 17-18

	Puntuación media en PISA 2018			Tendencia a largo plazo: Cambio de puntuación media en el período de tres años			Cambio a corto plazo en la puntuación (PISA 2015 a PISA 2018)		
	Lectura	Matemáticas	Ciencias	Lectura	Matemáticas	Ciencias	Lectura	Matemáticas	Ciencias
	Media	Media	Media	Dif. de punt.	Dif. de punt.	Dif. de punt.	Dif. de punt.	Dif. de punt.	Dif. de punt.
Media de la OCDE	487	489	489	0	-1	-2	-3	2	-2
Finlandia	520	507	522	-5	-9	-11	-6	-4	-9
Polonia	512	516	511	5	5	2	6	11	10
Japón	504	527	529	1	0	-1	-12	-5	-9
Portugal	492	492	492	4	6	4	-6	1	-9
Rusia	479	488	478	7	5	0	-16	-6	-9
México	420	409	419	2	3	2	-3	1	3
Brasil	413	384	404	3	5	2	6	6	3
Perú	401	400	404	14	12	13	3	13	8

Propósito y contenido de este libro

En este libro analizamos la manera en que los Gobiernos de ocho países han abordado la transformación de su sistema de educación pública para ayudar a los estudiantes a adquirir una gama de competencias más amplia que los equine para la participación cívica y económica en un momento en el que las economías y las sociedades se tornan más complejas. Examinamos los elementos incluidos en el diseño de esas reformas, como cambios en los planes de estudios, evaluaciones del alumnado, apoyos a profesores y directores, organización de los centros educativos, y otras estructuras destinadas a alcanzar nuevos resultados de aprendizaje. Examinamos también qué se sabe acerca de la implantación de esas reformas, incluido cómo fueron recibidas, qué retos afrontaron, y, en los casos en los que se encuentran disponibles, los datos acerca de los resultados que se consiguieron con esas reformas. Esperamos que el estudio de cómo han reformado diversos países su educación sea útil para los políticos que emprendan reformas educativas en el futuro, y de interés para quienes estudien el proceso de cambio educativo. En concreto, esperamos que el estudio de

cómo emprenden los sistemas de educación un ambicioso conjunto de objetivos, pensados para que la enseñanza responda mejor a las demandas de un medio externo cambiante, ilustren la dinámica del cambio educativo y aumenten nuestra comprensión de las instituciones educativas. Buena parte del conocimiento preexistente, basado en gran medida en el análisis de los intentos de reforma educativa llevados a cabo en Estados Unidos, sostiene que las instituciones de enseñanza cambian muy poco en respuesta a los mandatos políticos, en especial en lo referente a la transformación de los principios fundamentales básicos de la enseñanza (Tyack y Tobin 1994; Tyack y Cuban 1997; Olson 2003). La conclusión de Richard Elmore acerca de por qué las reformas educativas en Estados Unidos no lograron influir en la enseñanza ilustra esta perspectiva:

“una incapacidad sistémica de los colegios estadounidenses, y de los docentes que trabajan en ellos, para desarrollar, incorporar y ampliar nuevas ideas acerca de la enseñanza en poco más que una pequeña fracción de colegios y aulas. Esta incapacidad, sostengo, radica principalmente en las estructuras de incentivos en las que trabajan profesores y administradores” (Elmore 1996, 1).

Este punto de vista sobre las perspectivas de cambio en Estados Unidos es congruente con la evidencia de que los niveles de logro de los estudiantes en evaluaciones como PISA no han cambiado significativamente en dos décadas, como observamos en la Tabla 1. Canadá, otra jurisdicción en la que se basan buena parte de los conocimientos sobre el proceso de cambio educativo publicados, es también un país en el que los niveles de conocimientos y aptitudes de los alumnos, medidos por las pruebas PISA, se han mantenido estables en las dos últimas décadas (OCDE 2019b, Tabla I.1). Sin embargo, dado que dichos niveles, medidos con las mismas evaluaciones, han aumentado significativamente en países como Polonia, Portugal, Perú y Rusia, resulta evidente que el conocimiento acerca del proceso de cambio educativo desarrollado a partir del estudio de la experiencia estadounidense o canadiense podría ser inherentemente limitado para explicar el mismo proceso en otras jurisdicciones. En resu-

men, es conocimiento basado en gran medida en reformas que no han logrado producir un cambio significativo en los resultados académicos de los alumnos.

La tesis de este capítulo introductorio, ilustrada por los casos prácticos presentados en los capítulos que siguen, es que cuando los dirigentes públicos reforman la educación se basan en modelos del sistema educativo que resaltan una o varias de las siguientes dimensiones: **cul- tural, psicológica, profesional, institucional o política**. En teoría, este marco multidimen- sional, que desarrollo de forma mas completa en otro libro reciente (Reimers 2020), cumple tres propósitos. El primero es el de ayudar a examinar la coherencia interna del análisis y la planificación del proceso de cambio dentro de cada una de estas cinco dimensiones. Si una re- forma sigue una lógica institucional, ¿es coherente? ¿Está completa desde el punto de vista de una perspectiva institucional? Si sigue una perspectiva psicológica ¿es coherente y completa? El segundo propósito de este marco multidimensional es el de ofrecer una oportunidad de abordar de manera amplia el proceso de cambio visto desde cada una de estas cinco dimen- siones. ¿Hay elementos del proceso de cambio que ayuden a entender mejor cómo se diseñó la reforma, o si se aplicó mejor a través de una de estas perspectivas que de las otras? El tercero es que reflexionar acerca de la interdependencia de estas cinco dimensiones puede ayudar a secuenciar las fases existentes en una estrategia de cambio educativo y en el propio proceso de cambio. Estos modelos se complementan entre sí, y pensar en la reforma como un juego de ajedrez pentadimensional puede aportar más efectividad al cambio que contemplar el mismo proceso a través de una sola lente. Los capítulos de este estudio revelan que, si bien todas estas dimensiones son útiles para ilustrar determinados aspectos del sistema educativo y del proceso necesario para cambiarlo, ninguno de las reformas incluidas en este estudio muestra un enfoque amplio, que abarque acciones que reflejen las cinco dimensiones.

El examen de las reformas analizadas en este libro siguiendo este método revela que, en la práctica, estas reformas se abordan a través de uno o dos de estos marcos, pero rara vez los usan todos de manera general. En la lógica de las perspectivas usadas por las reformas, a

menudo falta coherencia. Estos capítulos ilustran también que las estrategias seguidas para transformar la educación pública carecían de una secuencia clara y coherente sobre las fases del proceso de cambio educativo. Sin embargo, a pesar de estas deficiencias, estos casos muestran que los gobiernos tienen capacidad para transformar significativamente las instituciones educativas, mediante normas, reglamentaciones y asignación de recursos económicos, y que están buscando decididamente una educación que intente equipar a los estudiantes con un conjunto de competencias más amplio que el que ha constituido la norma en el pasado. Estos casos ilustran también la globalización de las instituciones de reforma. Ideas similares animan las distintas iniciativas examinadas en este libro, como el deseo de insertar en los planes de estudios una serie de competencias transversales centradas en ámbitos socioemocionales. Asimismo, instrumentos y organizaciones similares se encargan de respaldar estos esfuerzos. Por ejemplo, la OCDE y las evaluaciones internacionales que promueve forman parte del repertorio usado por los reformadores en la mayoría de los casos aquí examinados.

Para planificar este estudio, los autores nos reunimos en un congreso en el que desarrollamos un enfoque común para los casos prácticos nacionales basándonos en nuestras, por entonces, teorías incipientes sobre cómo habían abordado los gobiernos el cambio educativo, y sobre los resultados de los dos estudios internacionales anteriores sobre la Iniciativa Global de Innovación en Educación. Basándonos en este marco, recopilamos y analizamos las pruebas presentadas en estos capítulos. Las revisiones colectivas, el debate colegiado y las reacciones a estos borradores mejoraron la coherencia intelectual del producto final.

Empleamos un esquema temático común para efectuar los estudios y redactar los capítulos, presentando resultados que abarcan los siguientes temas:

1. ¿Cuál era el propósito de la reforma? ¿Qué marco temporal abarcaba?
2. ¿Cuál es el argumento principal apoyado por esta reforma? ¿Qué fuentes de prueba se usaron?

3. ¿Cuál era el contexto que precedió y dio lugar a la reforma? ¿Formaba esta reforma parte de la agenda de un nuevo gobierno? ¿Fue una respuesta a la crisis económica? ¿Cuáles fueron los antecedentes educativos de esta reforma? ¿Cuáles fueron los factores que dieron ímpetu a una agenda reformista? ¿Hubo influencias extranjeras de algún tipo? ¿Influyeron en el contexto evidencias o ideas internacionales?
4. Descripción de la reforma: ¿Qué objetivos se buscaban? ¿Cuáles fueron los componentes clave de esta reforma (cambio de ley, presupuesto, planes de estudios, evaluación, etcétera)? ¿Cuál fue la teoría de cambio en la que se basó? ¿Quién participó en su diseño y aplicación?
5. ¿Cómo se relacionan los objetivos educativos de la reforma del país con la idea de competencias para el siglo XXI, la amplitud de las capacidades o el desarrollo cognitivo y sociológico? ¿En qué resultados y capacidades específicos hacía hincapié la reforma?
6. ¿Qué componentes concretos de la reforma están directamente relacionados con el desarrollo de las competencias para el siglo XXI en los estudiantes? ¿Cómo se aplican? Descripción de los programas específicos que desarrollan competencias para el siglo XXI (planes de estudios, evaluación, autonomía de los centros educativos, alianzas, programas específicos empleados en los centros educativos, como el aprendizaje por proyectos o programas concretos de desarrollo profesional de los docentes).
7. ¿Cuáles fueron las diversas fases de aplicación de la reforma? ¿Quién participó? ¿Cómo se coordinan los gobiernos (federales/locales) con otras partes interesadas?
8. ¿Qué se sabe de la política de la reforma? ¿Qué factores respaldaban su puesta en marcha? ¿Cuáles la impedían?
9. ¿Qué sabemos de los resultados alcanzados por la reforma hasta el momento? ¿Se han evaluado? ¿Cuáles son los desafíos?

El Capítulo 2 presenta los esfuerzos de Brasil para transformar el currículo. Una coalición de individuos y organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y las universidades defendió con éxito un conjunto de Estándares del Currículo Nacional. El desarrollo de esos estándares tuvo lugar a lo largo de un periodo de cinco años, entre 2013 y 2018. Los malos resultados obtenidos por los estudiantes brasileños en las evaluaciones nacionales e internacionales de conocimientos y aptitudes del alumnado proporcionaron la motivación para este movimiento social. Una fundación privada organizó este movimiento para desarrollar un núcleo curricular común. Se organizaron viajes de estudio para aprender de las experiencias con estándares comunes en Estados Unidos, y expertos de Australia, Chile y Canadá compartieron las experiencias en esos países con los líderes brasileños que impulsaron la reforma. Los estándares se centraron en 10 competencias que se aplicarían en las diversas materias. Este esfuerzo ampliaba un intento anterior de desarrollar estándares comunes a finales de la década de 1990, que ofrecía a los centros distintos documentos que presentaban esos estándares para su uso opcional, ya que los centros tienen por ley autonomía en materia pedagógica. La teoría de cambio en la que se apoyaba este esfuerzo era que un núcleo nacional común permitiría el alineamiento y la coherencia entre los planes de estudios locales, la preparación de los docentes, los materiales de enseñanza y la evaluación del alumnado. De elaborar el plan de estudios se encargó un gran comité de profesores universitarios, maestros, administradores de educación en el ámbito estatal y municipal, y otros educadores, y fue sometido a tres rondas de consultas a lo largo de varios años. Se redactó un borrador que fue sometido a una consulta por Internet a la que respondieron 200.000 docentes. Estas respuestas se utilizaron para revisar los planes de estudios. Las posteriores rondas de respuestas incluyeron una nueva consulta a estados y municipios acerca del anteproyecto, y una tercera consulta en forma de vistas públicas con grupos interesados, como sindicatos, asociaciones, universidades, y otros. La tercera versión de los planes de estudios incorporaba una serie de competencias transversales como aprendizaje continuo, pensamiento crítico, sensibilidades estéticas, capacidades comunicativas, conocimientos digitales, emprendimiento, cuidado personal, empatía, ciudadanía y ética. Una transición presidencial provocó

que el foco de los estándares se ciñese exclusivamente a la primera infancia y a la educación primaria (que llega hasta los 14 años), posponiendo los criterios correspondientes a la educación secundaria para otro año. El tamaño del país y la compleja naturaleza descentralizada de la administración educativa han constituido un reto a la hora de aplicar estos estándares. Como forma de apoyar la redacción de planes de estudios estatales adaptados a dichos estándares, el ministerio de Educación está financiando la formación, ofreciendo apoyo a los redactores de los planes de estudio y fomentando la colaboración entre los departamentos de educación estatales y los departamentos municipales para el desarrollo de planes de estudio. Un programa nacional de libros de texto financiado por la administración federal fue otro instrumento para traducir los estándares nacionales en planes de estudios reales, aunque tal vez no reflejen los currículos diseñados por los estados y los municipios. En la actualidad, las escuelas de formación del profesorado, que se oponen a estos estándares, no han adaptado la formación de docentes. Una resolución del Consejo Nacional de Educación ordena que las evaluaciones cumplan los estándares nacionales.

El Capítulo 3 analiza la reforma aplicada por Finlandia para abordar la educación del siglo XXI mediante revisiones de los planes de estudios y preparación de los docentes. El Gobierno finlandés inició un proceso de rediseño de planes de estudios tras un análisis y un debate cuidadosos acerca de qué competencias hacían falta para el siglo XXI y basándose en el trabajo de la OCDE a través del proyecto DeSeCo y otros análisis pertinentes sobre las competencias y el aprendizaje aplicables al siglo XXI. La remodelación fue suscitada por el empeoramiento de los resultados de los estudiantes en las evaluaciones PISA y los defectos de pedagogía y colaboración de los docentes identificados por el Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS por sus siglas en inglés) de la OCDE. En una estructura de Gobierno en la que los planes de estudios son responsabilidad compartida entre la administración pública nacional y las locales, y en la que tanto los centros educativos como los profesores gozan de una autonomía amplia, el método para diseñar y aplicar estos cambios fue altamente colaborativo y participativo. Se empleó la tecnología para posibilitar que un

grupo diverso y amplio participara en el proceso de revisión de los planes de estudios. El Estado financió diversos planes piloto para poner a prueba algunas de las ideas generadas en el proceso participativo.

Un aspecto positivo del proceso de reforma en Finlandia fue su naturaleza altamente participativa, abarcando facultades de formación del profesorado, profesores universitarios de diferentes disciplinas, docentes, directores de centros, formadores de docentes, el Ministerio de Educación y sindicatos de enseñanza. También fue un rasgo característico la atenta consideración por parte de los reformadores de la investigación existente sobre las competencias para el siglo XXI, lo que les ayudó a determinar un conjunto de competencias transversales que constituyeron la base del rediseño de los planes de estudios y el diseño del aprendizaje profesional de los docentes. La reforma del currículo de la educación básica creó objetivos explícitos para desarrollar las competencias para el siglo XXI para cada una de las materias, y propuso un nuevo espacio curricular en el que los colegios desarrollasen planes de estudios locales para la integración interdisciplinaria en actividades basadas en proyectos, que fomentan el aprendizaje de competencias transversales. Para apoyar la innovación local en el rediseño de planes de estudios, se estableció una red que fomentaba la colaboración entre centros educativos. La evaluación y la investigación resultaron fundamentales para determinar las carencias que la reforma debía cubrir en múltiples niveles: alumnado, aulas, docentes, colegios, municipios y sociedad, así como para evaluar la aplicación de los planes de estudios básicos nacionales en el ámbito local y determinar las dificultades para integrar las competencias transversales en la pedagogía. La reforma se centró en las siguientes competencias transversales: cuidado personal, gestión de la vida diaria, multialfabetización, formación digital, competencia en la vida laboral, emprendimiento, participación, construcción de un futuro sostenible, aprender a aprender, y competencia cultural. Se siguió también un proceso altamente participativo y colaborativo para generar una estrategia que adapte la formación y el desarrollo profesional de los docentes a las competencias para el siglo XXI. El Centro para la Evaluación de la Educación fue el encargado de financiar y evaluar diversos

proyectos piloto para desarrollar esas competencias.

El Capítulo 4 estudia las amplias reformas adoptadas en Japón para ajustar la educación a un conjunto más amplio de estándares de los planes de estudios, entre las que se incluyen la evaluación de los colegios, la introducción de sistemas nacionales para evaluar a los estudiantes, la formación de docentes, las reformas en los exámenes de acceso a la universidad, la reforma de los planes de estudios, una mayor participación de la comunidad en la gestión de los centros educativos y apoyos adicionales a centros con un rendimiento bajo.

Las raíces de estas reformas se remontan a un informe de 1984 que recomendaba cambiar del aprendizaje memorístico al fomento de la autonomía. El apoyo de la ciudadanía a estas reformas desapareció cuando los estudiantes japoneses obtuvieron puntuaciones bajas en las evaluaciones PISA de 2003 y 2006. Desde que Japón introdujo apoyos adicionales para los colegios con bajo rendimiento, los resultados de los alumnos japoneses en las evaluaciones PISA encabezan la clasificación mundial. Los cambios en la gestión de los centros escolares se centraron en crear mecanismos que concedieran mayor autonomía a los colegios, y a los directores en especial. Durante las reformas de la década de 1990, a fin de apoyar la aplicación del nuevo currículo centrado en desarrollar más la autonomía y las aptitudes cognitivas y de resolución de problemas de los alumnos, los proyectos nacionales y municipales ayudaron a financiar la formación de los docentes y crearon centros piloto para la investigación pedagógica. Pasar de la adquisición de conocimientos a la aplicación de los conocimientos fue difícil para muchos colegios. En la década de 2000, las reformas de los planes de estudios disminuyeron el contenido de los programas para crear un periodo de estudio integrado que permitiese dedicar más tiempo al aprendizaje y el pensamiento independientes. Cada colegio decidía cómo usar el periodo de estudio integrado. El rendimiento académico del alumnado empeoró con la reducción del tiempo dedicado a la enseñanza clásica. Un nuevo conjunto de estándares de los planes de estudios puesto en marcha en 2010 amplió el conjunto de competencias, como reflejo del discurso político internacional. Junto con la introducción de un sistema de evaluación, las reformas del método de gestión

aumentaron la autonomía de las juntas de educación y de los centros educativos para aplicar las reformas.

El Capítulo 5 examina la ambiciosa reforma educativa de México, que formó parte de una serie de reformas estructurales emprendidas durante la administración presidencial de 2012-2018. La reforma incluía la creación de mecanismos para profesionalizar la actividad docente, la eliminación de la participación del sindicato de enseñanza en el nombramiento de profesores, y planes de estudios nuevos y ambiciosos, que se centraban en las competencias para el siglo XXI. Aunque la reforma detallaba qué capacidades docentes eran esenciales y debían evaluarse, la inversión en formación del profesorado fue modesta en relación con la que hacía falta para desarrollar las capacidades necesarias para poner en marcha el nuevo currículo.

Una de las razones para la reforma fueron los bajos niveles de rendimiento y la desigualdad en los resultados académicos, documentada por evaluaciones nacionales e internacionales, así como la información sobre las prácticas pedagógicas y la formación inicial de docentes documentada por los estudios de la OCDE sobre características y pedagogía del profesorado (OCDE 2019a). La reforma incluía cinco componentes: nuevos planes de estudios; más autonomía para los centros educativos y un claro foco en el aprendizaje; trayectorias profesionales para los docentes, incluida una reforma de la formación del profesorado; atención especial a la equidad y la inclusión; y un método de gestión que potenciara la participación de las familias. La reforma de la carrera de docente ha sido el aspecto más controvertido de los cambios, porque exigía introducir evaluaciones para determinar el rendimiento de los profesores.

La reforma curricular se centra claramente en las competencias para el siglo XXI, y el objetivo de hacer que la enseñanza tenga en cuenta las necesidades del siglo XXI aparece de manera central en todos los documentos clave de la reforma. Los estándares de los planes de estudios incluían las siguientes competencias cognitivas, interpersonales e intrapersonales:

lengua y comunicación, pensamiento matemático, comprensión del mundo natural y social, pensamiento crítico y resolución de problemas, capacidades socioemocionales y objetivos personales, trabajo en equipo y colaboración, ciudadanía y vida social, creatividad y apreciación artística, cuidado de la salud, cuidado del medio ambiente y aptitudes digitales. Se desarrollaron estándares de rendimiento para cada uno de los apartados en los cuatro ciclos de enseñanza obligatoria: preescolar, primaria, secundaria y bachillerato. Estos objetivos se sometieron a consulta pública y posteriormente se comunicaron ampliamente a educadores y otras partes interesadas. El Ministerio de Educación desarrolló un marco de competencias ajustado a los estándares. El marco tiene tres ámbitos: conocimientos académicos, desarrollo social y personal (que incluye el aprendizaje socioemocional) y autonomía curricular que permita a los centros educativos diseñar sus propios planes de estudios, teniendo en cuenta las necesidades educativas y los intereses individuales de los alumnos. Sin embargo, cuando comenzó la aplicación de la reforma, al Gobierno le quedaban solo 18 meses en el poder. Los planes de estudios se difundieron ampliamente mediante cursos en Internet, aunque no se realizó ningún esfuerzo concreto para desarrollar aptitudes pedagógicas que ayuden a transmitir las nuevas competencias. La reforma se diseñó y aplicó desde arriba, ofreciendo pocas oportunidades de participación a los docentes y otros grupos, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. Un área en la que sí participó la sociedad civil fue en la porción “autónoma” de los planes de estudios, que abrió oportunidades para que los colegios desarrollasen un currículo local en alianza con organizaciones educativas de la sociedad civil. La llegada de un nuevo Gobierno debilitó la aplicación de la reforma.

El Capítulo 6 examina la reforma educativa en Perú, que refleja un conjunto amplio de medidas para transformar el sistema educativo, incluida una estrategia múltiple para reforzar la profesión de la enseñanza. Basándose en el consenso existente de que el país había alcanzado niveles relativamente elevados de acceso y finalización de la escolarización sin prestar una atención proporcional a la calidad y la equidad, la reforma pretendía centrarse en dar oportunidades de aprendizaje a todos los alumnos. Pudo hacerlo porque, en 2003, Perú

adoptó un sistema de evaluación del aprendizaje del alumnado en segundo curso que mostraba que los niveles de aprendizaje de los alumnos estaban estancados. Asimismo, la participación en la evaluación internacional PISA sobre conocimientos y aptitudes del alumnado en 2012 escandalizó al país, ya que los alumnos peruanos se situaron en la parte inferior de la tabla de puntuaciones mundiales. En respuesta a estos resultados, Perú lanzó una ambiciosa reforma educativa centrada en mejorar los resultados de aprendizaje y basada en cuatro pilares, que debían establecerse de manera simultánea y general: a) reforzar la carrera docente y mejorar el valor de la docencia como profesión, b) mejorar las oportunidades de aprendizaje para todos, c) mejorar la gestión de los centros y del sistema y d) cerrar brechas en las infraestructuras escolares. Cada uno de esos pilares englobaba múltiples acciones.

Para prestigiar la docencia, la reforma aprobó una ley que introdujo la meritocracia en la profesión, recompensando el esfuerzo y el rendimiento, y centrando la carrera en su eficacia para mejorar el aprendizaje y la experiencia del alumnado en el centro educativo. Creó incentivos económicos para animar a titulados en bachillerato brillantes a elegir la carrera docente; ideó sistemas de evaluación de los profesores para entrar en la profesión y ascender en su carrera; estableció incentivos económicos para compensar la eficacia de la enseñanza y el trabajo en colegios de áreas deprimidas; y apoyó el desarrollo profesional de los docentes, incluido el apoyo a los profesores en el inicio de su trayectoria profesional, y las prácticas para profesores en centros de enseñanza infantil y en centros escolares con aulas multigrado.

Para mejorar la oportunidad de aprender, la reforma revisó los planes de estudios, apoyó la educación bilingüe para el alumnado indígena, proporcionó refuerzo para alumnos con necesidades de aprendizaje especiales, amplió el acceso a la educación en la primera infancia, ofreció desarrollo profesional a los centros de primaria y aumentó la duración de la jornada lectiva en los de secundaria. La reforma del currículo incluyó una amplia gama de consultas nacionales con muchas partes interesadas, y una revisión de las mejores prácticas mundiales en reforma

curricular. Los nuevos planes de estudios definían las competencias que los alumnos deben adquirir en cada nivel, y especificaban los estándares de aprendizaje. El apoyo a la enseñanza incluía el desarrollo de ejemplos de programación de lecciones, talleres de formación, comunidades de orientación y desarrollo profesional, e instrucción apoyada en la tecnología. Un componente importante de la reforma de la enseñanza secundaria fue la creación de nuevas funciones profesionales de apoyo a los estudiantes, como psicólogos escolares, trabajadores sociales, tutores y coordinadores pedagógicos. El Ministerio financió también un pequeño número de escuelas imán (centros de enfoque especializado) para proporcionar a estudiantes, seleccionados mediante competición, acceso al exigente Diploma de Bachillerato Internacional.

Se introdujeron varias reformas institucionales para elevar la calidad de la enseñanza superior. La nueva Ley de Universidades creó una institución reguladora encargada de establecer y vigilar los estándares, y conceder licencias a las universidades públicas y privadas. La nueva política incluía sistemas de información, un mecanismo de acreditación y un programa de garantía de calidad, y ofrecía asimismo becas y préstamos para apoyar el acceso a la universidad.

Para mejorar la gestión de los centros educativos y de todo el sistema, la reforma aumentó la autonomía de los centros y el número de cargos administrativos en estos, para liberar de carga a los directores y permitirles dedicar tiempo al liderazgo instructivo. Se introdujeron nuevos criterios para la selección de directores, centrados en una competencia demostrada, y se ofrecieron a los directores de centros educativos oportunidades de desarrollo profesional en liderazgo instructivo. Se introdujeron asimismo mejoras de gestión adicionales en las estructuras administrativas del sistema, entre las cuales se incluían la planificación de proyectos y mecanismos de supervisión como sistemas de información y cuadros de mando para efectuar un seguimiento de cada colegio.

Para solventar la deficiencia de las infraestructuras, la reforma efectuó un censo amplio de necesidades, aumentó la inversión, promovió las alianzas público-privadas y financió programas de mejoras.

El Capítulo 7 analiza un largo periodo de cambio educativo en Polonia. Comenzando con una reforma general en 1999, arraigada en los cambios económicos y políticos que se iniciaron en 1989 para reducir el papel del Estado central y promover los mercados privados, las reformas educativas comprendían un rediseño del plan de estudios básico, centrándose en aptitudes de orden superior y en competencias personales y sociales, así como en unas estructuras y una gestión educativas dirigidas a proporcionar más autonomía a centros y docentes, y a promover la innovación pedagógica. El punto crucial de la reforma fue la creación de un nivel separado de enseñanza secundaria elemental, que culminaba el nivel de educación primaria. Los centros de educación secundaria elemental independientes permitían establecer agrupaciones con escuelas preparatorias de primaria, lo que ayudaba a contratar especialistas en las diferentes asignaturas para las zonas rurales. Creaban también una oportunidad para contratar nuevos directores de centro, que llegaban a estas nuevas estructuras con la obligación de renovar los planes de estudios y la pedagogía, en un intento de promover la colaboración y una nueva cultura escolar. Los planes de estudios nacionales incluían explícitamente competencias transversales como el aprendizaje, el pensamiento, la investigación, la acción, la mejora personal, la comunicación y la cooperación. Los planes de estudios hacían hincapié en actitudes relacionadas con la honradez, la credibilidad, la responsabilidad, la perseverancia, la autoestima, el respeto a los demás, la curiosidad, la creatividad, el emprendimiento, la amabilidad, la participación, la iniciativa, el trabajo en grupo y la participación cívica. Las competencias cívicas en las que se hacía hincapié eran la lectoescritura, el razonamiento matemático, el pensamiento científico, las competencias en comunicación, el manejo de las TIC, la capacidad para aprender, y la capacidad para trabajar en colaboración.

La reforma preveía que los centros educativos desarrollaran programas de estudio y seleccionaran sus propios libros de texto. Aunque se efectuaron múltiples esfuerzos de comunicar al profesorado los objetivos de la reforma y el nuevo plan de estudios, dado el breve plazo de aplicación, esas iniciativas no estuvieron acompañadas de esfuerzos deliberados

por ayudar a los docentes a desarrollar nuevas aptitudes pedagógicas. Para apoyar la implementación del nuevo currículo se publicaron diversos folletos que establecían los objetivos y los conceptos fundamentales de la reforma y que fueron entregados a los colegios. Las editoriales privadas respondieron a las oportunidades creadas por los nuevos planes de estudios ofreciendo nuevos libros de texto, que incluían sugerencias pedagógicas. Las editoriales organizaron también congresos de desarrollo profesional en los que se analizaban métodos pedagógicos que respaldaran el nuevo currículo. La reforma introdujo también exámenes comunes al final de cada ciclo educativo, que tenían en cuenta las capacidades cognitivas recogidas en los nuevos planes de estudios.

La reforma se diseñó y se aplicó con rapidez, lo que debilitó la capacidad de docentes y directores para desarrollar una experiencia profunda y acorde con los objetivos del nuevo currículo. Por ejemplo, el potencial para elegir su propio programa didáctico a menudo no se hizo realidad, porque los docentes no dispusieron de tiempo suficiente para familiarizarse con los programas. Estas dificultades, en especial en las primeras fases de aplicación de la reforma, provocaron una percepción negativa de esta por parte de la ciudadanía.

A pesar de que el rendimiento de los estudiantes en los exámenes PISA mostró una significativa mejora desde que se introdujeron las reformas, el apoyo ciudadano a algunos de los cambios introducidos fue escaso, y se prestó poca atención a la comunicación de los objetivos y los medios de la reforma, y a cultivar el apoyo ciudadano. La evaluación se utilizó para realizar mejoras formativas de la reforma; por ejemplo, los resultados de las pruebas PISA se emplearon en 2008 como base de una revisión de los planes de estudios que hacía hincapié en las capacidades de orden superior. El cambio político que tuvo lugar en 2015 discontinuó las reformas y eliminó los centros de educación secundaria elemental, algo a lo que se opuso la mayoría de los educadores.

El Capítulo 8 revisa un prolongado periodo de cambio educativo en Portugal, dirigido por gobiernos de diferentes tendencias políticas, que mostraban estrategias de educación un

tanto distintas, pero ponían un foco común en mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos, medidos por evaluaciones nacionales e internacionales de los conocimientos y las capacidades de estos. La iniciación de estas reformas se remonta a 2001, tras una década de significativa expansión educativa que provocó cada vez más discusiones en torno al compromiso entre el acceso a la educación y la calidad de esta. Los resultados del TIMSS de 1995 revelaron que los estudiantes portugueses se situaban en los niveles más bajos del grupo de países que participaba en la evaluación. Los resultados del estudio PISA de 2000 fueron similares. Esto avivó las exigencias de reforma y fortaleció a quienes defendían que debía prestarse más atención a la calidad educativa. En 2001, la decisión por parte del Gobierno de hacer públicos los resultados de cada centro en los exámenes de finalización de secundaria, desencadenó un debate acerca de la variación de resultados obtenidos por centros educativos que atendían a poblaciones estudiantiles similares. Más tarde, se nombró una comisión ministerial encargada de mejorar los planes de estudios para matemáticas y ciencias. Se introdujeron nuevos exámenes en esas materias al finalizar la educación básica obligatoria. A este cambio le siguieron varias iniciativas centradas en mejorar la instrucción en lectoescritura y matemáticas mediante actividades voluntarias en colegios y bibliotecas para motivar la lectura. Se introdujeron estándares de aprendizaje en dichas asignaturas. Estas reformas pragmáticas fueron seguidas por un conjunto más amplio de cambios aplicados entre 2011 y 2015, durante un periodo de ajuste económico. Entre los cambios se incluyó la ampliación de la educación básica de 9 a 12 años, la creación de vías técnicas y profesionales en la secundaria superior, y una revisión de los planes de estudios que daba prioridad a las asignaturas troncales, primero lengua y matemáticas, luego historia, geografía, ciencias e inglés. El enfoque de la revisión curricular era alcanzar una mayor coherencia mediante pequeños cambios incrementales. Los cambios en la evaluación de los libros de texto corrigieron la alineación entre los libros de texto y los nuevos estándares curriculares. La reforma introdujo también evaluaciones frecuentes y fiables del alumnado, y creó un organismo independiente para evaluar sus conocimientos y aptitudes. Se adoptaron medidas

específicas para reducir el abandono escolar, incluido el apoyo a los colegios para proporcionar ayuda extraacadémica a los alumnos con dificultades. Se aumentó la autonomía de los centros y se emplearon incentivos no económicos para centrar la atención en mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos. Por el momento, las reformas se han basado en los profesores experimentados existentes, pero la renovación con profesores bien formados es una preocupación continua, ya que más de la mitad de los docentes se jubilarán en los próximos 10 años. Las reformas efectuadas entre 2005 y 2015 intentaban mejorar la selección y la formación inicial del profesorado, pero estos esfuerzos fueron objeto de una gran polémica.

El Capítulo 9 examina una serie de reformas educativas que se iniciaron en Rusia a raíz de la apertura económica del país y las reformas políticas que tuvieron lugar en la década de 1990. En la primera fase de esas reformas se impulsó la innovación educativa para promover una gama de competencias más amplia, estableciendo los cimientos para la creación de un movimiento de docentes innovadores que redactaron un “Manifiesto a favor de una pedagogía de la cooperación” que abogaba por la cooperación entre profesores, alumnos y progenitores, el desarrollo personal y profesional holístico, y una mayor autonomía de los centros educativos. Al aumentar la comunicación con comunidades educativas de fuera de Rusia, los educadores del país mejoraron sus conocimientos sobre innovación educativa en el resto del mundo. En 2001, el Gobierno ruso estableció un marco para modernizar la enseñanza que incluía una educación basada en competencias y un conjunto de objetivos más amplio para los planes de estudios. En 2004, se aprobó un nuevo conjunto de estándares curriculares, centrado en el conocimiento de las disciplinas y en el desarrollo holístico de la personalidad de los alumnos. Esos estándares fueron progresivamente revisados en los siguientes cinco años, para lo cual se efectuó una amplia gama de consultas a las partes interesadas en diferentes regiones de Rusia. Sin embargo, debido a la mínima participación de docentes y educadores innovadores, los estándares se redactaron en un lenguaje muy inaccesible. Los Estándares Federales sobre Educación se centraron en capacidades cognitivas, así como en

competencias transversales y competencias personales. No se establecieron disposiciones para ayudar a los docentes a desarrollar capacidades pedagógicas que les permitieran enseñar en consonancia con dichos estándares. Se esperaba, por el contrario, que otras reformas estructurales proporcionaran la oportunidad para que centros educativos y regiones organizaran la formación necesaria para impartir los nuevos planes de estudios. Esas reformas incluían mayor autonomía de los centros y un ajuste de la financiación basado en el número de alumnos inscritos, la concesión de libertad a las regiones para que seleccionaran sus propios programas de desarrollo profesional docente en un mercado competitivo de proveedores de desarrollo profesional, la introducción de Internet en los colegios, que ofrecía a los profesores la oportunidad de encontrar recursos y colaborar con otros docentes *online*, y un aumento de las asignaturas optativas del currículo para los colegios, dándoles más libertad para configurar una parte del mismo. El incremento de la libertad curricular se probó primero en diversas escuelas experimentales y en municipios y regiones piloto. Esos pilotos no se evaluaron. La aplicación de planes de estudios basados en competencias ha quedado obstaculizada por la ausencia de una estrategia general para aplicar dichas competencias, y por una serie de prioridades políticas antagónicas y el cuestionamiento de la idea de competencias para el siglo XXI por grupos que defienden la educación disciplinaria. Esto dio lugar a un rebrote conservador cuando muchos progenitores y docentes solicitaron “volver a las raíces soviéticas” de memorización de conocimientos basados en datos y operaciones cognitivas rutinarias. Estos sentimientos ciudadanos fueron respaldados por los nuevos responsables de la política educacional, que afirmaron que nuevos retos no necesitan nuevas respuestas.

1.1. ¿Cómo es la enseñanza en estos países? ¿Está cambiando a medida que se llevan a cabo estas reformas?

Esta parte, basada en el último estudio de docentes de la OCDE, el estudio TALIS 2018, analiza el contexto de la enseñanza en los países analizados en este libro, en relación con las respuestas promedio para la OCDE. Estos datos no nos permiten determinar causalmente

qué efectos han tenido las reformas de las que se habla en este libro sobre estas prácticas, sino simplemente examinar si las prácticas en los países indicados aportan algunas pruebas de que la enseñanza, efectivamente, implica el desarrollo de un abanico más amplio de competencias para los alumnos. Dado que no sabemos cuáles eran las condiciones iniciales en estos países, los niveles observados de esas prácticas no reflejan cuánto ha cambiado en cada país. Y como Perú y Portugal no participaron en TALIS, no podemos informar de las prácticas educativas en esos países.

La mayoría de los docentes de los países de la OCDE (más del 70%) consideran que sus colegas están abiertos a nuevos conceptos sobre la docencia y el aprendizaje, y los ven como colaboradores a la hora de probar nuevas ideas. Estas cifras son comparables, o más elevadas, en todos los países incluidos en este libro, salvo Portugal, donde solo el 65% de los docentes afirman que sus colegas están abiertos a la innovación (OCDE 2019a, Tabla I.2.35).

Una de las condiciones previas para impartir docencia es ser capaz de gestionar un aula. Los resultados de TALIS 2018 muestran que, aunque el 72% de los docentes afirman que recibieron una preparación para la gestión del aula en su formación inicial, solo el 53% piensa que está bien preparado en este ámbito, y solo la mitad de los docentes había tenido un desarrollo profesional reciente en ese campo. Aunque el 14% de todos los docentes entrevistados señalan que tienen una gran necesidad de desarrollo profesional en la gestión del aula, esta cifra es mucho más elevada en Japón (43%). La mayoría de los docentes (85%) cree que puede controlar un comportamiento alborotador en el aula, pero una vez más, la cifra es más baja en Japón (60%). Solo un tercio de los docentes manifiesta que pierde tiempo educativo debido a su incapacidad para gestionar la disciplina en el aula (OCDE 2019a Cuadro I.1.4)

La mayoría de los profesores siguen unas prácticas básicas de gestión del aula adaptadas a la enseñanza dirigida por el docente, en las que les dicen a los alumnos que cumplan unas normas, y en las que dirigen la atención de los alumnos hacia la clase, controlan a los alumnos alborotadores y les ordenan que escuchen. Asimismo, la mayoría de los docentes aseguran

que aplican buenas prácticas conocidas para impartir una enseñanza dirigida: resumir contenidos recientes, establecer objetivos para cada clase, transmitir el aprendizaje que se espera y explicar la relación entre el contenido antiguo y el nuevo. El porcentaje de docentes que dicen que hacen esto es más bajo en Finlandia que en el resto de países, y es más bajo en Japón en cuanto al resumen de contenido aprendido recientemente (OCDE 2019a, Tabla I.2.1).

Un número considerablemente inferior de docentes utiliza métodos educativos que exigen que los alumnos trabajen de manera independiente, en grupos pequeños o enfrentándose a los problemas. Solo un tercio de los profesores plantea a los alumnos problemas para los que no hay una solución evidente, y un porcentaje mucho más bajo lo hace en Japón (16%), pero significativamente más elevado en Brasil (49%), Portugal (67%) y Rusia (58%). Solo tres de cada cinco docentes dan tareas a los alumnos que requieren un pensamiento crítico, y esta cifra es significativamente más alta en Brasil (84%), y mucho más baja en Japón (13%). Solo la mitad de los docentes hacen que los alumnos trabajen en grupos pequeños, decidan por sí mismos cómo resolver las tareas o permiten que los alumnos usen las TIC para los proyectos o el trabajo en clase. El 75% de los docentes utilizan ejemplos de la vida cotidiana para dar visibilidad al valor de lo que los alumnos aprenden y dan la oportunidad a los alumnos de practicar para comprobar que entienden los conceptos (OCDE 2019a, Tabla I.2.1).

Para evaluar el trabajo de los alumnos, la mayoría de los profesores aplican sus propias evaluaciones. Esta cifra es mucho más baja en Japón (51%) y en Rusia (39%). Tres de cada cinco profesores dan a los alumnos por escrito sus comentarios sobre los trabajos, además de una nota. Esta práctica es mucho menos frecuente en Japón (26%) y en Rusia (16%). Solo dos de cada cinco profesores permiten que los alumnos evalúen sus propios progresos, y cuatro de cada cinco observan a los alumnos mientras realizan tareas y les entregan sus comentarios inmediatamente (OCDE 2019a, Tabla I.2.6).

Dado que la tecnología de la información es cada vez más omnipresente, una educación relevante debe proporcionar a los alumnos la capacidad de utilizar la tecnología en el tra-

bajo y en la vida. Más de la mitad de los profesores ha tenido acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la enseñanza en su formación inicial (56% de media en la OCDE). Dos de cada cinco docentes se consideran bien preparados para utilizarla, aunque esta cifra es mucho más baja en Finlandia y en Japón. Tres de cada cinco han recibido una formación profesional reciente sobre este tema. Uno de cada cinco afirma que tiene una gran necesidad de recibir una formación profesional en este ámbito, y en el caso de Japón, este porcentaje es del 39%. Aproximadamente la mitad de los docentes usa las TIC en proyectos o en el trabajo de clase (OCDE 2019a, Cuadro I.1.1).

Como consecuencia de la inmigración interna e internacional, las aulas se han vuelto más diversas desde un punto de vista cultural y lingüístico. De media, el 18% de los profesores de la OCDE enseñan en aulas donde al menos el 10% del alumnado tiene una primera lengua distinta de la lengua educativa. Solo uno de cada tres profesores había recibido una preparación sobre la educación multicultural en su formación inicial, y, por consiguiente, solo uno de cada cuatro se considera preparado para enseñar en un entorno multicultural. Solo uno de cada cinco profesores señala que ha recibido una formación profesional reciente en este tema. El 15% de los profesores declara que tiene una mayor necesidad de recibir una formación profesional en un entorno multilingüe, y esta cifra es mucho más elevada en Brasil (44%), México (46%) y Portugal (22%). El 66% de los profesores indican que pueden enfrentarse a los retos que supone enseñar en una clase multilingüe; esta cifra es mucho más baja en Japón (17%) (OCDE 2019a, Cuadro I.1.2)

Una de las características de la educación del siglo XXI es la mayor inclusión y el compromiso de educar a todos los alumnos, incluidos aquellos con necesidades de aprendizaje especiales. De media, el 27% de los docentes de la OCDE imparte docencia en clases en las que más del 10% de los alumnos tiene necesidades especiales. El 66% recibe una formación para la inclusión en su formación inicial, y el 44% se considera bien preparado para incluir a los niños con necesidades especiales en sus aulas. Solo el 43% de los docentes ha recibido

una formación profesional reciente en este tema, y uno de cada cinco manifiesta que tiene una gran necesidad de recibir esa formación. Un tercio de los directores señala que dispone de escasos docentes con esas competencias (OCDE 2019a Cuadro I.1.3).

Las prácticas educativas han cambiado en los países estudiados en este libro como se muestra en la Tabla 2. La OCDE comparó las respuestas de profesores en un estudio similar realizado en 2013 y 2018 en una serie limitada de prácticas educativas. Aunque no hay cambios significativos en la presentación de un resumen del contenido aprendido recientemente, sí hay cambios significativos en la mayoría de los demás países en cuanto a la forma de referirse a un problema de la vida cotidiana para explicar la importancia de conceptos nuevos haciendo que los alumnos trabajen en grupos pequeños para resolver un problema, dando proyectos a los alumnos que requieren más de una semana para terminarlos y permitiendo que los alumnos utilicen las TIC para sus proyectos o en el trabajo en clase. Además, en Portugal, se registró un incremento de 11,9 puntos porcentuales en el porcentaje de profesores que dejan que los alumnos practiquen tareas similares hasta que quede claro que cada alumno ha entendido la materia. Los mayores incrementos se observan en el porcentaje de profesores que permiten que los alumnos utilicen las TIC para proyectos. Solo hay tres cambios significativos en una dirección que se aleja del aprendizaje más profundo: en Brasil, el porcentaje de docentes que afirma que hacen trabajar a los alumnos en grupos pequeños disminuyó 10 puntos porcentuales, y en Japón y en México, el porcentaje de docentes que proporcionan a los alumnos unas tareas que se tarda más de una semana en terminar descendió 3 y 3,4 puntos porcentuales, respectivamente.

Tabla 2. Cambio en las prácticas de enseñanza desde 2013 hasta 2018**(de la OCDE 2019a Tabla I.2.4)**

Porcentaje de docentes que afirman que usan “con frecuencia” o “siempre” las siguientes prácticas de enseñanza en clase								
	Presentar un resumen del contenido recientemente aprendido				Hacer que los alumnos trabajen en grupos pequeños para encontrar una solución conjunta a un problema o tarea			
	TALIS 2013	TALIS 2013	Cambio entre 2013 y 2018		TALIS 2013	TALIS 2018	Cambio entre 2013 y 2018	
	%	%	% dif.	S.E.	%	%	% dif.	S.E.
Brasil	79,2	81,6	2,4	(1,2)	65,6	55,6	-10,0	(1,8)
Finlandia	62,0	59,7	-2,3	(1,6)	36,7	42,3	5,6	(1,7)
Japón	59,8	58,6	-1,3	(1,4)	32,5	44,4	11,9	(1,9)
México	62,8	65,6	2,8	(1,6)	73,4	70,9	-2,5	(1,6)
Portugal	84,8	84,4	-0,4	(1,0)	49,0	49,9	1,0	(1,3)
Rusia ^a	62,8	66,4	3,5	(1,9)	43,3	42,5	-0,8	(2,1)
	Referirse a un problema de la vida cotidiana o del trabajo para demostrar por qué un nuevo conocimiento es útil				Dar a los alumnos proyectos que se tarda al menos una semana en terminar			
Brasil	89,4	91,3	2,0	(0,9)	38,4	43,4	5,0	(1,9)
Finlandia	63,7	68,2	4,5	(1,6)	14,1	22,4	8,3	(1,2)
Japón	50,9	53,9	3,0	(1,3)	14,1	11,1	-3,0	(0,9)
México	84,8	89,2	4,4	(1,0)	57,1	53,8	-3,4	(1,5)
Portugal	65,6	93,1	27,5	(1,1)	21,1	32,2	11,1	(1,2)
Rusia ^a	79,5	79,5	0,0	(1,5)	22,1	25,9	3,8	(1,7)
	Referirse a un problema de la vida cotidiana o del trabajo para demostrar por qué un nuevo conocimiento es útil				Dar a los alumnos proyectos que se tarda al menos una semana en terminar			
Brasil	74,2	75,9	1,7	(1,6)	30,3	41,6	11,3	(1,9)
Finlandia	50,7	50,4	-0,3	(1,5)	18,2	50,7	32,5	(1,8)
Japón	31,9	31,3	-0,6	(1,3)	9,9	17,9	7,9	(1,2)
México	79,8	81,7	1,9	(1,5)	56,2	68,7	12,5	(1,8)
Portugal	60,9	72,9	11,9	(1,3)	34,4	56,8	22,5	(1,3)
Rusia ^a	76,1	77,4	1,3	(1,7)	47,6	69,0	21,3	(1,9)

También ha habido cambios en la manera en que los profesores evalúan el trabajo de los alumnos. El incremento más significativo (salvo en Brasil) se observa en el porcentaje de profesores que realizan sus propias evaluaciones. El porcentaje de profesores que proporcionan comentarios por escrito sobre los trabajos, además de una nota, también aumentó en Brasil, Finlandia, Japón y México, pero descendió en Portugal y Rusia. El porcentaje de profesores que dejan que los alumnos evalúen sus propios progresos subió considerablemente en Fin-

landia (17,6 pp), y también en Japón (3,9 pp), pero disminuyó en Brasil (3,3 pp). El porcentaje de profesores que observan a los alumnos mientras trabajan en una tarea y les proporcionan sus comentarios inmediatamente aumentó en Brasil, Finlandia y México, pero bajó en Rusia.

Tabla 3. Cambio en las prácticas de evaluación de los docentes desde 2013 hasta 2018 (de la OCDE 2019a Tabla I.2.9)

Porcentaje de docentes que afirman que usan "con frecuencia" o "siempre" las siguientes prácticas de evaluación del aprendizaje de los alumnos en su clase ¹						
Realizar su propia evaluación ²						
	TALIS 2013		TALIS 2018		Cambio entre 2013 y 2018 (TALIS 2018 - TALIS 2013)	
	%	S.E.	%	S.E.	% dif.	S.E.
Brasil	93,4	(0,4)	94,1	(0,6)	0,7	(0,8)
Finlandia	66,2	(1,2)	85,8	(0,9)	19,5	(1,5)
Japón	29,1	(0,8)	51,2	(1,2)	22,1	(1,5)
México	78,7	(0,9)	84,1	(0,9)	5,5	(1,3)
Portugal	82,5	(0,6)	97,3	(0,4)	14,8	(0,7)
Rusia ^a	27,1	(1,2)	38,6	(1,2)	11,5	(1,7)
Proporcionar comentarios por escrito sobre el trabajo de los alumnos además de una nota						
Brasil	61,7	(0,9)	73,0	(1,3)	11,4	(1,6)
Finlandia	25,2	(1,0)	38,2	(1,2)	13,0	(1,6)
Japón	22,9	(1,0)	26,3	(1,0)	3,4	(1,4)
México	73,1	(1,0)	80,5	(0,9)	7,3	(1,3)
Portugal	75,5	(0,7)	68,8	(0,9)	-6,7	(1,1)
Rusia ^a	18,7	(1,1)	15,7	(1,0)	-3,0	(1,5)
Dejar que los alumnos evalúen sus propios progresos						
Brasil	43,1	(0,8)	39,9	(1,3)	-3,3	(1,5)
Finlandia	27,2	(1,2)	44,8	(1,3)	17,6	(1,8)
Japón	27,0	(1,1)	30,8	(1,0)	3,9	(1,5)
México	61,5	(1,3)	59,9	(1,1)	-1,6	(1,7)
Portugal	59,2	(0,9)	61,4	(1,1)	2,2	(1,4)
Rusia ^a	42,2	(1,6)	38,3	(1,4)	-3,9	(2,1)
Observar a los alumnos cuando trabajan en tareas concretas y proporcionar comentarios inmediatamente						
Brasil	80,9	(0,8)	84,4	(1,2)	3,5	(1,5)
Finlandia	76,1	(0,8)	79,0	(1,0)	2,9	(1,3)
Japón	43,0	(0,9)	41,2	(1,1)	-1,8	(1,4)
México	90,8	(0,6)	92,5	(0,6)	1,7	(0,9)
Portugal	89,5	(0,5)	90,4	(0,5)	0,9	(0,8)
Rusia ^a	76,4	(1,2)	68,7	(1,3)	-7,7	(1,8)

1.3. Un punto de vista multidimensional del cambio educativo

El estudio de los planteamientos seguidos por los Gobiernos para reformar la educación en estos ocho países indica que cada estrategia reformadora incluye elementos de algunas de estas cinco perspectivas diferentes: la cultural, la psicológica, la profesional, la institucional y la política, aunque con diferente énfasis. Como explico más extensamente en mi libro reciente sobre el cambio educativo (Reimers 2020) en el cual este capítulo se basa ampliamente, no se trata de perspectivas que se excluyan mutuamente, sino que cada una de ellas se centra en determinados elementos del proceso de cambio. La conceptualización de los planteamientos para la reforma a través de estas perspectivas resulta útil de tres maneras. En primer lugar, puede ayudar a analizar la coherencia interna de una estrategia de reforma dentro de cada perspectiva, si forma parte del diseño de la reforma. En segundo lugar, puede contribuir a determinar si existen aspectos de la situación que requieren el uso de una perspectiva complementaria a la que orienta la estrategia reformadora. El diseño de un proceso de cambio será más exhaustivo si se emplea una perspectiva multidimensional. Y, por último, el punto de vista multidimensional del cambio puede ayudar a diseñar la serie de medidas que deben emprenderse en una trayectoria larga de cambio educativo.

Debido a las limitaciones de la capacidad institucional, de los recursos y del capital político, los Gobiernos deben establecer algunas prioridades en un momento dado. Esas prioridades pueden verse como fases de un proceso más largo de cambio educativo, una secuencia, en el que las prioridades logradas en cada fase determinan las condiciones que permiten perseguir otras prioridades en fases posteriores. No todas las reformas deben abordar necesariamente los elementos de cada una de estas cinco perspectivas ya que algunas pueden ser más relevantes en un momento y en un contexto dados que otras. Considero que estas cinco perspectivas, como se describe más abajo, son elementos esclarecedores del proceso de cambio que interactúan entre ellos:

- La perspectiva cultural: se centra en la serie más general de expectativas sociales externas, normas y valores que definen las prácticas y los objetivos educativos aceptados
- La perspectiva psicológica: refleja las teorías de aprendizaje que apoyan al proceso de aprendizaje y enseñanza para los alumnos, los docentes, los administradores y los padres
- La perspectiva profesional: se centra en cómo se construyen los roles para aportar conocimientos que apuntalen la práctica educativa
- La perspectiva institucional: se refiere a los distintos procesos, estructuras y recursos que proporcionan resiliencia al sistema educativo, dirigiendo las interacciones entre los actores que conforman el sistema, y dotando de estabilidad y de significado a la enseñanza y al aprendizaje.
- La perspectiva política: muestra cómo se gestionan los intereses de distintos grupos y cómo se resuelven los conflictos durante el diseño y la implementación de una reforma.

Cada perspectiva se centra en una serie de constructos relacionados lógicamente que ayudan a explicar aspectos del proceso de cambio. Algunas prácticas pueden analizarse de una manera útil a través de más de una perspectiva. Por ejemplo, la transformación del trabajo, debido al uso de la tecnología y la inteligencia artificial, crea nuevas demandas cognitivas y nuevas demandas de conocimientos de la información y pensamiento computacional entre los que se incorporan al mercado laboral. Este cambio puede entenderse como un cambio cultural, como un ejemplo de los cambios en el entorno externo que provocan cambios en lo que se espera de los colegios. Pero también es un cambio político, especialmente si las nuevas demandas de los empleadores se traducen en esfuerzos organizados para influir en el plan de estudios.

Estas cinco perspectivas están relacionadas con otras conceptualizaciones del cambio organizacional. Los teóricos organizacionales Lee Bolman y Terry Deal, por ejemplo, sostenían que gran parte del estudio sobre las organizaciones podía clasificarse según

cuatro perspectivas: la estructural, los recursos humanos, la política y la simbólica (Bolman y Deal 1991). El marco estructural se corresponde con lo que yo he calificado de perspectiva institucional; el de recursos humanos con una perspectiva profesional; el marco político con la perspectiva del mismo nombre; y el marco simbólico con una perspectiva cultural. El experto en el estudio de la efectividad escolar Jaap Scheerens resume los puntos de vista teóricos sobre la eficacia organizacional en su conceptualización de la eficacia escolar como: la racionalidad económica, el modelo de sistemas orgánicos, el enfoque de las relaciones humanas, la burocracia y la política (Scheerens 2000, 23-26). Existe una correspondencia entre el modelo de sistemas orgánicos, que incide en la adaptación de los sistemas escolares a su entorno externo, y lo que yo llamo una perspectiva cultural; entre el enfoque de las relaciones humanas y lo que yo llamo una perspectiva profesional; entre la perspectiva burocrática y lo que yo llamo una perspectiva institucional; y entre la perspectiva política y la que yo llamo también política. El énfasis de Scheerens en cada uno de estos modelos difiere del mío, y su conceptualización carece de una perspectiva psicológica. El profesor David Olson también contrasta una perspectiva institucional y otra psicológica para estudiar la reforma educativa manteniendo que la falta de atención a los aspectos institucionales de la enseñanza explica el fracaso de muchos esfuerzos para incorporar ideas de la psicología a la enseñanza (Olson 2003).

1.3.1. La perspectiva cultural sobre el cambio educativo

La perspectiva cultural hace hincapié en que la práctica educativa deriva de unas normas, unas prácticas y unos artefactos compartidos que definen cómo se entiende la educación en general en una sociedad y las expectativas de la sociedad con respecto a los centros educativos. Esto incluye varios ámbitos relacionados entre sí: cómo se entiende que las instituciones educativas se relacionan con otras instituciones sociales, y con los propósitos y los valores sociales; cómo ve la sociedad a los docentes y a los estudiantes; y cómo se entiende que tiene realizarse la enseñanza.

Los colegios comparten su papel en la socialización de los jóvenes con otras instituciones como las familias, las instituciones religiosas y las organizaciones cívicas. Cada sociedad tiene expectativas sobre el papel que deberían desempeñar los centros educativos, sobre las acciones adecuadas y los límites del ámbito educativo y lo que se encuentra fuera de esos límites. Las preguntas clave desde esta perspectiva son: ¿cuál es la división de papeles apropiada entre esas instituciones y otras en la socialización de los jóvenes? ¿Qué fines y qué valores sociales se espera que fomenten los centros educativos? ¿Se espera que los colegios mantengan la tradición o que promuevan el cambio? ¿Se espera que reproduzcan la estructura social o que la modifiquen? ¿Se espera de ellos que preparen a la gente para satisfacer las demandas de las estructuras económicas actuales, o que permitan la creación de estructuras económicas diferentes? ¿Se espera de ellos que preparen a la gente para desempeñar funciones como ciudadanos? Y, de ser así, ¿cómo se entienden esas funciones? ¿Cómo van a cambiar los colegios teniendo en cuenta los cambios que se producen en las ciencias, en la tecnología y en las artes? Estas preguntas, que derivan de los tres primeros aspectos de la perspectiva cultural sobre el cambio educativo, corresponden a la función adaptativa de los colegios, a cómo satisfacen las exigencias sociales respecto a ellos.

Las sociedades varían y debaten periódicamente sobre estas preguntas, especialmente en lo relacionado con el papel de los centros educativos en el desarrollo de valores entre los alumnos, aunque existe menos debate en cuanto a la función de los colegios a la hora de ayudar a los alumnos a adquirir conocimientos y competencias. Pero incluso en lo que se refiere a estas competencias, hay al menos dos bandos enfrentados: están los que hacen hincapié en el valor de centrarse en una “vuelta a los principios básicos” en los conocimientos esenciales, y los que defienden que hay que centrarse en un abanico más amplio de objetivos. A medida que aumentan los objetivos de los planes de estudio, como ocurre en todas las reformas analizadas en este libro, esta ampliación genera debates sobre cuál es el papel adecuado de los centros educativos, y qué debería estar fuera de los límites de una institución pública porque entra en el ámbito privado de las familias o de los grupos religiosos.

Un aspecto fundamental de la perspectiva cultural sobre la educación es entender el equilibrio que se espera entre el papel conservador y el papel transformador de los centros educativos. Los colegios mantienen un equilibrio entre una serie de normas conservadoras, transmitiendo a los jóvenes unos elementos de la cultura que cada generación acuerda que deberían transmitirse, así como entre una serie de normas transformadoras, transmitiendo a los jóvenes una cierta insatisfacción con el presente, y el deseo de imaginar y, finalmente, construir una nueva serie de normas. Desde este último punto de vista, los colegios son espacios que pueden contribuir a que la sociedad sea mejor en el futuro, y no solo transmitiendo las instituciones sociales del presente. Las sociedades difieren en el equilibrio que esperan que sus colegios consigan entre mantener la tradición y transformar la sociedad, y una perspectiva cultural en la reforma de la educación consiste en entender esas expectativas culturales y esos límites, y en adecuar las reformas educativas a ellas. Uno de los primeros intentos de cambiar las expectativas sobre cómo los colegios deberían interactuar con la desigualdad social se realizó en la reforma de Nueva Zelanda para fomentar la igualdad de oportunidades educativas para los alumnos de distintos orígenes sociales durante la década de 1940, bajo el liderazgo del primer ministro Peter Fraser, quien había sido antes ministro de Educación, y de Clarence Beeby como director de educación (Renwick 1998). En la década de 1960, se adoptaron unos objetivos de reforma parecidos en Estados Unidos y en otros países del mundo. El informe que realizó Philip Coombs, y el posterior informe Faure de la UNESCO, mencionado anteriormente, reflejan precisamente esa clase de cambios en las expectativas sociales para los sistemas educativos a fin de mantenerse al nivel de la naturaleza y de la velocidad del cambio social, económico y tecnológico. Las preguntas sobre este equilibrio entre la reproducción y el cambio son primordiales en una época de rápidos cambios tecnológicos y sociales. Por ejemplo, el aumento de la preocupación por el medio ambiente seguramente hará que surjan nuevas exigencias para los colegios, al igual que el desarrollo de la inteligencia artificial y la supercomputación, y las transformaciones que probablemente introducirán en la organización económica y social.

Las reformas polaca y rusa analizadas en este libro son claros ejemplos de reformas impulsadas por cambios políticos radicales, a medida que esas sociedades se volvían más democráticas, y las expectativas que conllevaban sobre el papel que deberían desempeñar los colegios también cambiaban. Las reformas en Portugal se produjeron tras el considerable incremento del acceso debido a la democratización del país, y los debates sobre la calidad reflejaban el aumento de la participación y la diversidad de opiniones que una política cada vez más democrática hacía posibles. La reforma educativa mexicana también es un ejemplo de esta clase de respuesta adaptativa a un cambio político más importante, en este caso un proceso en marcha de construcción de instituciones democráticas iniciado con la transición política en 2000, que permitió abordar el problema de la apropiación de instituciones estatales como el sistema educativo por parte de instituciones políticas como los partidos y los sindicatos.

El segundo aspecto de una cultura de la educación está relacionado con la manera en que las sociedades ven a los docentes y a la enseñanza. La veneración de Singapur hacia sus profesores está bien documentada, en comparación con los contextos en los que los nombramientos de los profesores están marcados por el clientelismo y la corrupción. La reforma de Finlandia es una demostración de que ha aumentado el reconocimiento de los docentes porque la reforma se ha realizado *con* y no *sin* ellos. La reforma mexicana, por el contrario, una reforma administrativa desde arriba, demuestra una menor apertura hacia los docentes como actores en el diseño de la reforma.

También está incluida en una perspectiva cultural sobre el cambio educativo la noción de que existe una cultura de la educación, una serie de normas y prácticas comunes que definen cómo entiende la educación una sociedad, un sentido compartido de la manera en que debe impartirse la enseñanza. Esto incluye las ideas sobre cómo debería ser la enseñanza centrada en el profesor, o en el alumno, el tiempo dedicado a dar clase o al trabajo de grupo, y si los docentes deben colaborar con sus colegas o trabajar independientemente. Esta

cultura de la educación es resiliente, y una vez que se materializa en normas, artefactos y prácticas, cambia lentamente. Las iniciativas para transformar la educación de las que se habla en este libro son, de hecho, esfuerzos para transformar la cultura de la educación, pero dicho cambio no se produce de la noche a la mañana. Los nuevos conocimientos e ideas que adquieren los profesores gracias al desarrollo profesional, las nuevas prácticas que se ven inducidos a adoptar a través de nuevos planes de estudio, y las nuevas formas de evaluación de los alumnos o de los docentes, deben compaginarse con las normas y las culturas preexistentes. En un estudio trascendental de la historia de la reforma educativa en Estados Unidos, Tyack y Cuban sostienen que las políticas del Gobierno federal llegan a los colegios como órdenes que se superponen en capas a las órdenes anteriores, y que los sucesivos esfuerzos reformistas forman “capas geológicas” en las prácticas educativas observables en los centros educativos (Tyack y Cuban 1997, 76).

La perspectiva cultural también subraya la necesidad de que los ciclos de reforma sean relativamente largos. Como cada reforma intenta configurar la cultura de la educación, y compaginar las “capas geológicas” existentes de las reformas anteriores, es necesario que la reforma mantenga su rumbo hasta que las intenciones políticas se plasmen en las prácticas educativas y permanezcan allí el suficiente tiempo para convertirse en las nuevas normas y en los significados compartidos de cómo se imparte la enseñanza. Este proceso de aprender nuevos significados y prácticas mientras se “desaprenden” las prácticas preexistentes lleva tiempo, porque se desarrolla poco a poco en las mentes de la gente y en las interacciones sociales entre diferentes personas en el entorno escolar. La interrupción de una reforma antes de que haya tenido la oportunidad de materializarse en un sistema de nuevas prácticas no solo producirá pocos cambios, sino que reducirá la receptividad a más cambios en el futuro.

El capítulo que analiza los esfuerzos reformadores en Japón recalca la importancia de los ciclos políticos largos, y el capítulo de Finlandia es un ejemplo de cómo puede construirse una reforma basándose en ciclos políticos anteriores. Por el contrario, los capítulos en los

que se analizan las reformas de Brasil y de México ilustran los problemas de los ciclos políticos relativamente cortos, interrumpidos por un contexto muy politizado en el que el sistema educativo se utiliza para alcanzar fines políticos extraeducativos.

1.3.2. La perspectiva psicológica sobre el cambio educativo

La perspectiva psicológica destaca el proceso de docencia y de aprendizaje para los alumnos y para los docentes y otros actores que apoyan la enseñanza, haciendo hincapié en los conocimientos con base científica sobre cómo aprende la gente. Las preguntas fundamentales desde un punto de vista psicológico son: qué deberían aprender los alumnos; en qué secuencia; cómo se les puede ayudar a aprender; qué y cómo deberían enseñar los docentes; y cómo se les puede apoyar en su desarrollo profesional para que puedan enseñar de manera eficaz.

Desde las primeras etapas en el desarrollo de la psicología como ciencia independiente, muchos han afirmado que el estudio científico del funcionamiento y el desarrollo humanos podría ayudar a mejorar la educación. Uno de los primeros defensores de esa tesis fue el psicólogo suizo Edouard Claparede, que propuso un enfoque experimental de la educación, y creó un instituto para desarrollar una ciencia de la educación, el Instituto Rousseau. Sus primeros directores, Pierre Bovet, y su sucesor Jean Piaget, cofundaron en 1925, con Claparede, la Oficina Internacional de Educación (OIE), el primer centro de investigación educativa comparativa. Cuando se creó la UNESCO, la OIE pasó a formar parte de la organización, siendo la entidad que convertiría los conocimientos científicos educativos en programas y prácticas que la organización incorporaría en sus iniciativas para apoyar el desarrollo educativo en todo el mundo.

Aunque parezca evidente que el conocimiento científico sobre cómo se realizan el aprendizaje y la enseñanza es necesario para que una reforma sea finalmente eficaz para ayudar a los alumnos a desarrollar las competencias deseadas, y que las definiciones y las mediciones de las competencias deseadas podrían contribuir a elaborar los planes de estudios

y la pedagogía, la historia de la relación entre la psicología y la educación es una historia fragmentada. David Olson, al analizar dicha relación, sostiene que la insuficiente atención que los psicólogos prestan a la naturaleza institucional de los colegios es la causa de la fractura:

“Una distinción demasiado marcada entre las personas y las instituciones hace que gran parte de la buena ciencia sea irrelevante para entender la enseñanza, mientras que la combinación de ambas oculta los efectos de la enseñanza desde nuestro punto de vista, reduciéndola a un mero elemento más en el desarrollo personal y social”. (Olson 2003, xi).

La elección de qué competencias deberían incluirse en los estándares curriculares abarca la perspectiva cultural y la perspectiva psicológica, ya que la elección de qué competencias hay que trabajar refleja las decisiones normativas derivadas de lo que se entiende culturalmente que es necesario, así como los conocimientos psicológicos sobre qué es posible y útil para las personas. Un ejemplo de cómo la psicología puede caracterizar diferentes objetivos educativos son las taxonomías de Benjamin Bloom para los objetivos educativos basados en el conocimiento, las aptitudes y el afecto. Bloom, un psicólogo educativo, afirmaba que dichos objetivos podían interpretarse como jerarquías que reflejan un incremento del nivel de funcionamiento cognitivo. El conocimiento, por ejemplo, abarca el conocimiento, la comprensión, la aplicación, el análisis, la síntesis y la evaluación (Bloom 1956).

Los distintos niveles de evaluación de los conocimientos y las aptitudes reflejados en las evaluaciones PISA de escritura, lectura, matemáticas y ciencias, también reflejan una jerarquía de funcionamiento cognitivo. En la década de 1980, Howard Gardner propuso una teoría de inteligencias múltiples que indicaba que el potencial humano podía caracterizarse según ocho ámbitos, y no como el ámbito más restringido que medían los tests de inteligencia: el lingüístico, el lógico-matemático, el espacial, el corporal-cinestésico, el musical, el interpersonal, el intrapersonal y el naturalista (Gardner 1983).

El Proyecto DeSeCo contrató a un grupo de expertos que utilizó las contribuciones de la psicología a nuestra comprensión de las competencias, los conocimientos y las capacidades. La síntesis desarrollada por Pellegrino y Hilton (2012), presentada a continuación, es básicamente un resumen de décadas de investigaciones psicológicas.

1. Habilidades cognitivas

1.1. Estrategias cognitivas y de procesamiento

- Pensamiento crítico
- Resolución de problemas
- Análisis
- Razonamiento lógico
- Interpretación
- Toma de decisiones
- Funcionamiento ejecutivo

1.2. Conocimiento

- Aptitudes de lectura y escritura y de comunicación
- Aptitudes de escucha activa
- Conocimiento de las disciplinas
- Capacidad para usar evidencias y analizar sesgos en la información
- Conocimientos digitales

1.3. Creatividad

- Creatividad
- Innovación

2. Habilidades interpersonales

2.1. Habilidades grupales colaborativas

- Comunicación
- Colaboración

- Trabajo en equipo
- Cooperación
- Coordinación
- Empatía, toma de perspectiva
- Confianza
- Orientación al servicio
- Resolución de conflictos
- Negociación

2.2. Liderazgo

- Liderazgo
- Responsabilidad
- Comunicación asertiva
- Autopresentación
- Influencia social

3. Habilidades intrapersonales

3.1. Apertura intelectual

- Flexibilidad
- Adaptabilidad
- Apreciación artística y cultural
- Responsabilidad personal y social
- Competencia intercultural
- Apreciación de la diversidad
- Adaptabilidad
- Capacidad para el aprendizaje a lo largo de toda la vida
- Curiosidad e interés intelectual

3.2. Ética/responsabilidad laboral

- Iniciativa
- Autodirección
- Responsabilidad
- Perseverancia
- Productividad
- Persistencia
- Autorregulación
- Habilidades metacognitivas, de anticipación del futuro y reflexivas
- Profesionalismo
- Ética
- Integridad
- Ciudadanía
- Orientación laboral

3.3. Autoeficacia

- Autorregulación (autoseguimiento y autoevaluación)
- Salud física y mental

Además de identificar qué competencias deberían desarrollarse en los centros educativos, una perspectiva psicológica también esclarece el proceso a través del cual los docentes pueden ayudar a los alumnos a adquirir dichas competencias. Este es el papel de una teoría del aprendizaje y de una respectiva teoría de la enseñanza. Los hallazgos de la ciencia cognitiva relacionados con el aprendizaje pueden ayudar a determinar cómo estructurar la enseñanza para que sea lo más eficaz posible. Un ejemplo de la relevancia de la ciencia cognitiva para los educadores aparece recogido en esta reciente síntesis organizada en torno a seis preguntas clave sobre el aprendizaje (Deans for Impact 2015):

1. ¿Cómo aprenden los estudiantes nuevas ideas?

- a. Los estudiantes aprenden nuevas ideas por referencia a las ideas que ya tienen.
- b. Para aprender, los estudiantes deben transferir información de la memoria de trabajo a la memoria a largo plazo. Los estudiantes tienen una capacidad de memoria limitada que puede verse superada por tareas que son demasiado exigentes cognitivamente. La comprensión de nuevas ideas puede verse obstaculizada si los estudiantes reciben demasiada información a la vez.
- c. El desarrollo cognitivo no progresa a través de una secuencia fija de etapas relacionadas con la edad. El dominio de nuevos conceptos se realiza de manera irregular.

2. ¿Cómo aprenden y retienen los estudiantes nueva información?

- d. La información se recupera de la memoria tal y como entró. Por lo general, queremos que los estudiantes recuerden qué significa la información y por qué es importante, por lo que deben pensar en el significado cuando se encuentran ante un material que hay que recordar.
- e. La práctica es fundamental para aprender nuevos datos, pero no todas las prácticas son equivalentes.

3. ¿Cómo solucionan los problemas los estudiantes?

- f. Cada ámbito tiene una serie de datos que, si se almacenan en la memoria a largo plazo, ayudan a resolver problemas liberando recursos memorísticos e identificando los contextos en los que los conocimientos y las capacidades existentes se pueden aplicar. El tamaño y el contenido de este conjunto varía en función de la asignatura.
- g. Con frecuencia, un comentario eficaz es fundamental para adquirir nuevos conocimientos y competencias.

4. ¿Cómo se transfiere el aprendizaje a situaciones nuevas dentro o fuera de las aulas?

- h. La transferencia de conocimientos o competencias a un problema nuevo requiere tanto un conocimiento del contexto del problema como una profunda comprensión de la estructura subyacente del problema.
- i. Entendemos las nuevas ideas mediante ejemplos, pero a menudo resulta difícil ver los conceptos subyacentes unificadores en ejemplos diferentes

1. ¿Qué motiva a los estudiantes para aprender?

- j. Las opiniones sobre la inteligencia son indicadores importantes del comportamiento de los alumnos en el colegio.
- k. La motivación autodeterminada (una consecuencia de los valores o del puro interés) da mejores resultados a largo plazo que la motivación controlada (una consecuencia o una recompensa/castigo o percepciones de la autoestima).
- l. La capacidad de hacer un seguimiento de su propio pensamiento puede ayudar a los estudiantes a identificar qué saben y qué no saben, pero la gente es a menudo incapaz de determinar con precisión su propio aprendizaje y su propia comprensión.
- m. Los estudiantes estarán más motivados y tendrán más éxito en los entornos académicos cuando crean que pertenecen a esos entornos y que son aceptados en ellos.

2. ¿Cuáles son los conceptos erróneos sobre cómo los estudiantes piensan y aprenden?

- n. Los estudiantes no tienen “estilos de aprendizaje” distintos.
- o. Los seres humanos no usan solo el 10% de sus cerebros.
- p. La gente no usa de manera preferente la parte derecha o la parte izquierda del cerebro.

- q. Los principiantes y los expertos no pueden pensar de la misma manera.
- r. El desarrollo cognitivo no evoluciona mediante una progresión fija de etapas relacionadas con la edad". (Deans for Impact 2015)

¿De qué manera las distintas reformas que hemos estudiado convirtieron en operativas las competencias necesarias para la participación cívica y económica en el siglo XXI y qué disposiciones adoptaron para ayudar a los docentes a adquirir la capacidad para desarrollar dichas competencias entre los alumnos? Aunque todos los casos analizados en este libro reflejan una ampliación de los objetivos del plan de estudios, los diferentes países difieren en cuanto a las capacidades específicas que están incluidas en los nuevos estándares y marcos curriculares, y en cómo las reformas incorporaron la investigación actual a este ámbito. Por ejemplo, las reformas en Finlandia y México reflejan una ampliación más ambiciosa de los objetivos curriculares. Las reformas en Polonia y Rusia muestran un énfasis en habilidades cognitivas de orden superior. La reforma en Portugal refleja un enfoque de “vuelta a los principios básicos”, que garantiza que los alumnos aprenden los conocimientos básicos. La reforma en Japón es un ejemplo del énfasis en habilidades de orden superior con alguna atención a las habilidades socioemocionales. La reforma en Brasil refleja un énfasis en habilidades de orden superior con un componente de competencias transversales añadido en las últimas etapas de la reforma. La reforma peruana dependía de un plan de estudios basado en las competencias que hacía hincapié en un pensamiento de orden superior, la autogestión y las aptitudes sociales. De todas las reformas analizadas en este libro, parece que las de Finlandia, México y Perú son las que se inspiran de manera más clara en la teoría psicológica para definir en qué competencias debería centrarse el nuevo currículo.

En la mayoría de los casos, las organizaciones internacionales como la UNESCO y la OCDE, a través de proyectos como DeSeCo, que definen esas competencias, o PISA, que evalúa los conocimientos y las aptitudes de los estudiantes, desempeñaron un papel a la hora de centrar

el debate en los resultados del aprendizaje de los estudiantes, y en promover un análisis de los estándares educativos. Por ejemplo, la reforma finlandesa y la japonesa se basaron en el trabajo de la OCDE a través del proyecto DeSeCo y de PISA para ampliar los objetivos del plan de estudios. Brasil, México, Polonia, Portugal y Rusia también utilizaron los resultados de PISA para fomentar la necesidad de unos estándares educativos superiores.

Finlandia utilizó un proceso de revisión curricular muy meditado que empezaba con un análisis claro de las competencias transversales que se integraban en las asignaturas, y también estableció un espacio dedicado específicamente a un plan de estudios basado en proyectos. Tras este proceso de revisión curricular, se realizó otro muy colaborativo y participativo, en el que se incluyeron conocimientos de expertos de organizaciones internacionales como el Proyecto DeSeCo, y también conocimientos generados por el departamento de investigación y desarrollo del Ministerio de Educación y por las facultades de Educación de sus universidades. A pesar de ser un proceso meditado, en Finlandia surgieron dificultades para incorporar las competencias transversales a la enseñanza, lo que muestra la complejidad de la tarea. Y lo mismo ocurrió en Japón.

México también desarrolló unos objetivos curriculares muy completos basándose en los recientes conocimientos internacionales recogidos, por ejemplo, en las síntesis de Pellegrino y Hilton (2012), pero lo hizo relativamente tarde en la línea temporal de la reforma y con menos participación profesional de expertos y docentes que en Finlandia, lo que limitaba las posibilidades de conseguir apoyo docente y de ayudar a aumentar la capacidad docente.

Por el contrario, parece que la definición de los criterios curriculares de otros países, como Brasil, ha evolucionado desde las capacidades cognitivas superiores hasta añadir posteriormente una serie de competencias transversales, que no están visiblemente relacionadas con los trabajos más conocidos en este ámbito y que, aparentemente, no están basadas en la investigación y en los esfuerzos evaluativos locales. Perú también tenía un conjunto clara-

mente diseñado de competencias para cada nivel educativo, sin que existan evidencias de que se haya basado en la ciencia cognitiva.

En los casos de Japón, Polonia, Portugal y Rusia, no está claro que se haya utilizado la ciencia cognitiva para elaborar la definición de los objetivos de las reformas.

Además de inspirarse en la ciencia cognitiva para identificar los objetivos educativos, resulta sorprendente el hecho de que no parece que la mayoría de las reformas analizadas en este libro se hayan inspirado en la ciencia cognitiva para diseñar el plan de estudios, la pedagogía o los elementos de la formación docente de la reforma, aunque se deriven claras consecuencias curriculares y pedagógicas de esos conocimientos, como se ha explicado anteriormente.

Los países difieren en cuanto a la atención que han dedicado al desarrollo profesional de los docentes, pero incluso en los países que han proporcionado más apoyo, como Finlandia y Perú, no está claro que este trabajo se haya inspirado en la ciencia cognitiva. Una gran parte del énfasis de lo que se ha hecho en el ámbito del desarrollo profesional parece haberse centrado en la comunicación de los objetivos y la filosofía de la reforma, en vez de ayudar a los docentes a adquirir la capacidad de elaborar pedagogías que apoyen a sus alumnos a la hora de desarrollar las competencias deseadas. Finlandia ha prestado mucha atención al desarrollo profesional de los docentes y ha utilizado programas piloto para probar algunas de las ideas generadas sobre cómo crear la capacidad docente. Y se basaron en las redes de colegios para fomentar las posibilidades de desarrollo profesional para que los alumnos adquirieran paulatinamente las competencias para las prácticas pedagógicas novedosas.

La estrategia de Perú incluía numerosas formas de desarrollo profesional de los docentes, la mayoría de ellas basadas en los centros educativos. En Brasil, la estrategia de ayudar a los docentes a desarrollar la capacidad de enseñar este abanico más amplio de competencias tropezó con muchas dificultades por la falta de participación de las facultades de Magisterio en el proceso de reforma y por la naturaleza extremadamente compleja y descentralizada

de la gestión educativa. En México, las estrategias para el desarrollo profesional docente se centraron principalmente en la comunicación de los objetivos curriculares, y se emprendieron al final del Gobierno que inició la reforma. En Polonia, el desarrollo profesional se centró en la comunicación de los objetivos curriculares, y solo las editoriales privadas abordaron la práctica pedagógica como parte del proceso de comercialización de los nuevos manuales que se habían desarrollado para ayudar a implementar el nuevo plan de estudios. En Japón, Portugal y Rusia, la estrategia de reforma lamentablemente no contemplaba las oportunidades de desarrollo profesional.

1.3.3. La perspectiva profesional sobre el cambio educativo

La perspectiva profesional se centra en la estructuración de las funciones de los que ejercen la educación para que la práctica pueda basarse en conocimientos especializados y estos conocimientos especializados puedan, a su vez, impulsar el cambio. Un principio básico de la perspectiva psicológica es que la ciencia del aprendizaje y la enseñanza puede aportar conocimientos sobre cuál es la mejor manera de ayudar a la enseñanza. La perspectiva profesional, a su vez, se centra en la estructura de las funciones y las instituciones que incorporan esos conocimientos especializados con la práctica. La perspectiva profesional puede reflejarse en una reforma de dos maneras. La primera es que la reforma puede tratar de reforzar la educación como profesión, y la segunda puede involucrar a los profesionales, incluidos los docentes, los directores y los formadores de docentes, en el diseño de la reforma tratándoles como sujetos en vez de como objetos de la reforma (Villegas-Reimers 2003). Una reforma puede consolidar la educación como profesión mediante normas sobre quién puede enseñar, según qué condiciones y con cuánta autonomía, criterios para la preparación profesional, normas de acreditación para quién puede preparar a los docentes, normas para orientar los nombramientos y apoyo al desarrollo de carreras docentes. Todos esos instrumentos están diseñados para aunar la práctica profesional y el uso de conocimientos basados en la especialización.

La perspectiva profesional puede conducir a la normativización de la práctica para las funciones existentes, como cuando la atención se centra en hasta qué punto la enseñanza se rige por los conocimientos especializados, o puede conducir a la creación de nuevas funciones que reflejen la experiencia, como cuando la atención se centra en la necesidad de nuevos profesionales como los orientadores escolares o los profesores de educación especial.

Las preguntas clave desde esta perspectiva, teniendo en cuenta una nueva serie de objetivos curriculares y pedagogías esperadas, son: ¿cuáles son las aptitudes necesarias para impartir este plan de estudios? ¿Cuál es el desfase entre el actual nivel de aptitudes y las aptitudes necesarias? Por tanto, la identificación de este desfase constituye la base para crear las condiciones, establecer normas y apoyar el desarrollo profesional necesario para eliminar el desfase.

Uno de los principios básicos de esta perspectiva es que es fundamental ayudar a los docentes a desarrollar una mentalidad y unas capacidades profesionales que les permitan enfrentarse a los numerosos desafíos con los que se encontrarán a lo largo de sus carreras. Desde esta perspectiva, también es importante proporcionar a los profesionales de la educación la autonomía y la voz necesarias para ejercer de manera profesional, e incluso utilizar su experiencia a la hora de diseñar e implementar una reforma. Un subconjunto de esas ideas considera que los centros educativos son organizaciones de aprendizaje que poseen la capacidad de adaptación requerida para profesionalizar constantemente a docentes y líderes a medida que se enfrentan a desafíos nuevos e imprevistos. Un colegio como organización de aprendizaje viene definido por varias características: 1) una visión compartida centrada en el aprendizaje de todos los alumnos; 2) posibilidades continuas de aprendizaje para todo el personal; 3) aprendizaje y colaboración en equipo entre el personal; 4) una cultura de la investigación, la innovación y la exploración; 5) sistemas integrados para la recogida y el intercambio de conocimientos y aprendizaje; 6) aprendizaje con el entorno externo y del entorno externo y; 7) forjar y aumentar el liderazgo en el aprendizaje (Kools y Stoll 2016).

Esta perspectiva se refleja en el concepto de “capital profesional” desarrollado por Andy Hargreaves y Michael Fullan:

“Una buena enseñanza para todos los estudiantes exige que los docentes estén muy comprometidos y totalmente preparados, que se desarrollen continuamente, que estén pagados adecuadamente y bien conectados entre ellos para maximizar su propia mejoría, y que sean capaces de tomar decisiones eficaces empleando toda su capacidad y experiencia”. (Hargreaves y Fullan, 2012, 3).

Una perspectiva profesional valora no solo la experiencia y los conocimientos profesionales de los que ejercen una profesión, sino, más generalmente, los conocimientos especializados. Por tanto, la investigación y la evaluación son elementos importantes de este enfoque, al igual que los recursos educativos desarrollados para reflejar la experiencia.

En este libro, las reformas propuestas en México y Perú tenían la clara intención de profesionalizar la enseñanza, cambiando los criterios para los nombramientos y la promoción de los docentes basados en la obtención del apoyo político del sindicato de profesores por la demostración de los méritos y de la capacidad junto con criterios profesionales. Perú también prestaba ayuda económica y profesional a los profesores como parte de una serie de medidas más completas diseñadas para mejorar la profesión docente. México otorgó un papel destacado en la reforma al Instituto de Evaluación Educativa al encomendarle la evaluación de las aptitudes docentes. Mientras que las reformas de México y de Perú reflejaban una perspectiva profesional en el sentido de que trataban de reforzar la profesionalidad de la enseñanza, la reforma finlandesa reflejaba una perspectiva profesional en el sentido de que implicaba a los enseñantes y a otros expertos en el diseño y en la implementación de la reforma. Finlandia también dependía en gran medida de la evaluación a la hora de orientar la reforma. Portugal convirtió la evaluación en la piedra angular del proceso de reforma con la creación de un Instituto Nacional de Evaluación Educativa como parte de la reforma.

Para basar una reforma en una perspectiva profesional, es necesario comprobar continuamente el nivel de profesionalización de los docentes y de otros educadores. Hace muchas décadas, en Nueva Zelanda, Clarence Beeby, el psicólogo educativo que dirigió las reformas para fomentar la igualdad de oportunidades educativas en la década de 1940, propuso un método para comprobar el nivel de profesionalidad de los enseñantes en un sistema educativo.

Beeby sostenía que un sistema educativo se caracteriza por el nivel de capacidad y de profesionalización de sus profesores. Beeby defendía la teoría de que los sistemas educativos se desarrollaban a través de una serie de cuatro etapas, y que cada etapa estaba definida por el nivel de profesionalidad de los docentes. La primera etapa era la que él llamaba “la Escuela de damas”, en la que los profesores en general no tenían formación y tenían pocos estudios. La segunda etapa, a la que llamaba “Formalismo”, se caracterizaba por tener profesores con una formación, pero inadecuada. En la tercera etapa, llamada “Transición”, había docentes formados y con mejores estudios. Y en la cuarta etapa, llamada “De Significado”, los docentes estaban bien formados y tenían buenos estudios. Las etapas se diferenciaban por las características de las instituciones educativas. En la etapa de la “Escuela de damas”, la educación estaba desorganizada y se centraba en un contenido de materias muy reducido, con estándares muy bajos, ya que la memorización era el principal objetivo. Por el contrario, la etapa del “Significado” se centraba más en el significado y en la comprensión, con un plan de estudios más amplio en el que se ofrecía un contenido y unos métodos más variados. Además, las diferencias individuales se reconocían, la pedagogía se basaba más en un aprendizaje activo haciendo hincapié en la resolución de problemas y la creatividad, y los objetivos eran desarrollar las habilidades cognitivas y la predisposición emocional y estética (Beeby, 1966, p. 72).

El reconocimiento del nivel de profesionalidad de los docentes en un sistema educativo es útil para identificar qué métodos concretos pueden ser necesarios para ayudarles. Por ejemplo, en un contexto en el que se haya socializado a los docentes para que vean su trabajo principalmente como una transmisión de contenido en una disciplina concreta, será

necesario realizar una importante inversión en el desarrollo profesional para poder dirigir una enseñanza centrada en el aprendizaje basado en proyectos en colaboración con sus compañeros. Asimismo, los docentes con graves carencias en conocimientos de contenido necesitarán más ayuda para suplir esas carencias que los que se han preparado a conciencia en las asignaturas que van a impartir. Además, en cualquier sistema es probable que exista una variación en los niveles de profesionalidad docente, por lo que debe diferenciarse el desarrollo profesional para responder a dicha variación.

Desde una perspectiva institucional, también resulta útil entender el nivel de profesionalidad de la educación en un sistema dado, algo de lo que hablaremos más adelante en este capítulo. Otros elementos estructurales del “sistema” educativo deberían adaptarse al nivel de profesionalidad de los enseñantes. Por ejemplo, es conveniente que exista una mayor autonomía escolar para diseñar planes de estudio en centros en los que el profesorado esté muy cualificado, pero no en centros donde el profesorado tenga graves carencias de conocimientos y capacidades. Asimismo, la gestión educativa influye mucho en la calidad y la coherencia de la implementación de reformas. Por ejemplo, el caso de Brasil, del que se habla en este libro, muestra como la naturaleza repartida de la gestión educativa y la distinta capacidad entre el nivel educativo nacional, estatal y municipal, suponía un enorme reto para la implementación de un plan de estudios nacional homologado. La falta de apoyos explícitos y significativos para compensar dichas diferencias en la capacidad y la predisposición institucional dará probablemente lugar a una implementación y a unos resultados muy diferentes en todos los municipios.

Las reformas analizadas en este libro muestran pautas muy diferentes en la atención a los docentes como profesionales, y podría decirse que es debido a que la profesión en cada caso se encontraba en etapas distintas. Parece que en el sistema finlandés es donde los enseñantes están más profesionalizados. Por eso, el planteamiento finlandés para fomentar la ampliación de los objetivos curriculares se basaba principalmente en una perspectiva profesional. Por el contrario, parece que Brasil, Polonia, Portugal y Rusia no han hecho mucho para

adaptar la profesionalidad de sus docentes a los nuevos objetivos curriculares. Y México y Perú emprendieron una serie de medidas diseñadas para reforzar la profesionalidad de los docentes, partiendo de un contexto en el que la enseñanza no estaba muy profesionalizada.

1.3.4. La perspectiva institucional sobre el cambio educativo

La perspectiva institucional se centra en las estructuras, las normas, las regulaciones, los incentivos y el diseño organizativo que dotan de estabilidad y significado al trabajo de la enseñanza y el aprendizaje, y a todas las interacciones sociales pensadas para respaldarlo (Scott 2004, 2008). Estas estructuras funcionan en varios niveles encuadrados dentro de otros: el aula en el colegio, el colegio en el distrito, el distrito en el estado, y el estado en el país. La siguiente definición de sistema educativo propuesta por la Alianza Mundial para la Educación (Global Partnership for Education) es un ejemplo de esta perspectiva:

“Grupos de instituciones, acciones y procesos que afectan a la condición educativa de los ciudadanos a corto y largo plazo. Los sistemas educativos están constituidos por un gran número de actores (docentes, padres, políticos, burócratas, organizaciones de la sociedad civil) que interactúan entre ellos en diferentes instituciones (colegios, departamentos ministeriales) por diferentes razones (desarrollar los planes de estudio, hacer un seguimiento de los resultados escolares, dirigir a los docentes). Todas estas interacciones se rigen por unas reglas, unas opiniones y unas normas de conducta que afectan a la manera en que los actores reaccionan y se adaptan a los cambios en el sistema”. (Global Education Partnership 2019, xvii).

Presumiblemente, las instituciones educativas funcionan también a un nivel supranacional, teniendo en cuenta los distintos procesos internacionales cuya finalidad es determinar la educación, que es lo que yo he denominado el “movimiento educativo global”. El profesor de Stanford John Meyer, por ejemplo, afirma que la globalización y los sistemas mundiales y las ideas como los derechos humanos, y las instituciones que los promueven,

han influido en los sistemas educativos nacionales, principalmente a través de los planes de estudios (Meyer 2014). Desde esta perspectiva, hay que centrarse fundamentalmente en identificar los elementos y los procesos clave que definen el sistema que apoya a la enseñanza, y en determinar cómo conseguir una coherencia interna y un alineamiento entre los distintos elementos que constituyen una reforma. Un “sistema” educativo se estructura según elementos como las normativas curriculares, los recursos educativos, la estructura y los edificios escolares, la gestión, el personal, las evaluaciones y la financiación. Desde esta perspectiva, la educación es un sistema, una burocracia, en el que el diseño organizativo y los incentivos pueden ayudar a la enseñanza y al aprendizaje necesarios y, por tanto, es importante que estos elementos sean coherentes y estén bien alineados para lograr unos resultados óptimos. Un plan de estudios que fomente unas capacidades amplias cambiará poco la esencia de la enseñanza si no viene acompañado de un desarrollo profesional adecuado y unos sistemas de evaluación de los alumnos que se centren en esas aptitudes. Varios expertos en reformas educativas han sostenido que el fracaso de muchas de estas reformas se debe a la incapacidad de los reformadores de la educación para considerar a los colegios como instituciones sociales (Tyack y Tobin 1994, Tyack 1995, 209, Olson 2003. 12).

En un reciente análisis del estudio sobre la reforma educativa en Estados Unidos, se descubrió que era más probable que la reforma de la enseñanza tuviese éxito como un intento de “nicho” o subsistema, mientras que una reforma de todo el sistema a gran escala a menudo fracasaba. Los autores concluyen que las reformas que tuvieron éxito en el escalamiento lo tuvieron porque esas reformas no “exigían, a efectos prácticos, cambios profundos ni un gran aumento de capacidad. Se adoptaron y se implementaron rápidamente y de manera generalizada, en parte porque podían funcionar dentro de la organización y la cultura educativa existentes. Los casos en los que dicha reforma no tuvo éxito exigían, por lo general, un cambio más profundo en la práctica y un mayor aumento de capacidad, por lo que no pudo aplicarse a una escala más amplia con facilidad o rapidez”. (Mehta y Cohen 2017, 646-

647). Los autores del estudio identifican cinco características de las reformas educativas que abarcan una perspectiva institucional y una política:

“Nuestro análisis indica que existen al menos cinco características en las reformas educativas que han tenido éxito. La primera de ellas es que algunas ofrecían soluciones a problemas que la gente que trabajaba en la educación o en torno a ella sabía que tenía y quería resolver; satisficieron las necesidades percibidas de la gente que debía implementarlas. La segunda es que algunas ofrecían soluciones que mostraban un problema real del que los educadores no eran conscientes o no podían averiguar cómo resolverlo, pero que aceptaban la reforma cuando veían o creían que ayudaría; estas reformas ponían de manifiesto un problema práctico y ofrecían una solución. En tercer lugar, algunas reformas tenían éxito porque satisfacían las demandas que surgían de las circunstancias políticas, económicas o sociales de la enseñanza; estas reformas funcionaban porque existía una fuerte presión popular sobre y/o dentro de las organizaciones educativas o los gobiernos para alcanzar alguna finalidad educativa. La cuarta es que, en cada uno de estos casos, las reformas, o bien proporcionaban las herramientas educativas y la orientación práctica que los educadores necesitaban para ponerlas en práctica, o bien ayudaban a los educadores a aprovechar las herramientas, los materiales y la orientación existentes. Las reformas menos difíciles exigían menos capacitación, mientras que las más ambiciosas exigían más. Y la quinta es que, en un sistema de enseñanza controlado localmente y gestionado democráticamente, las reformas que han tenido éxito concordaban más o menos con los valores de los educadores, los padres y los alumnos a los que afectaban, aunque esto funcionaba de manera diferente en las versiones de sistemas generalizados y en las versiones nicho”. (Mehta y Cohen 2017, 646).

Los estudios de las “mejores prácticas” o de los “sistemas de alto rendimiento” reflejan por lo general esta perspectiva institucional centrada en las prácticas, los procesos, las estructu-

ras y las normas que pueden ayudar a los alumnos a rendir a un alto nivel. Por ejemplo, un informe de la OCDE, que extraía conclusiones para Estados Unidos de los países en los que los alumnos rendían a un alto nivel en PISA, identificaba las siguientes características de los sistemas de alto rendimiento:

1. Compromiso con la educación y la opinión de que todos los alumnos pueden alcanzar un alto nivel.
2. Estándares educativos ambiciosos, bien enfocados y coherentes que impulsan al sistema, adaptados a los sistemas de enseñanza.
3. Apoyo a la capacitación en los colegios.
4. Organización del trabajo de modo que los docentes pueden utilizar su potencial en cuanto a la manera en que se gestiona el sistema, la rendición de cuentas y la gestión del conocimiento.
5. Institucionalización de la práctica educativa mejorada.
6. Adaptación de las estructuras de incentivos y obtener el compromiso de los interesados.
7. Complementación de los métodos de rendición de cuentas externa con la rendición de cuentas interna a compañeros y padres.
8. Inversión de los recursos donde más impacto tienen.
9. Equilibrio entre la responsabilidad local, unas oficinas centrales competentes, y la autoridad y la legitimación para actuar.
10. Formación en el centro laboral para ayudar a los colegios en las transiciones de trabajo.
11. Coherencia entre las políticas y las prácticas, adaptando las políticas en todos los elementos del sistema y garantizando la coherencia de las políticas durante periodos de tiempo prolongados.
12. Garantía de la apertura del sistema al entorno exterior para ayudar a una mejora continua (OCDE 2011).

El Instituto Grattan, un grupo de expertos en políticas públicas australiano, elaboró un informe que identificaba las siguientes características de los sistemas de alto rendimiento en el este de Asia:

1. Igualdad elevada
2. Aprendizaje y enseñanza eficaces
3. Conexión entre política y aprendizaje en el aula
4. Atención centrada en las mejores prácticas
5. Énfasis en la iniciación y la tutoría
6. Desarrollo de grupos de docentes para la investigación y la observación en el aula.
7. Estructuras de carrera para los docentes (Jensen 2012).

Además, la Conferencia Nacional de Asambleas Legislativas Estatales en Estados Unidos, utilizando este estudio comparativo de los sistemas educativos de alto rendimiento, desarrolló un protocolo de siete pasos para crear un sistema educativo de primera categoría: construir un equipo inclusivo y establecer prioridades; estudiar y aprender de los que mejores resultados obtienen; crear una visión compartida a escala estatal; comparar las políticas; empezar con una parte; ocuparse del “desorden”; y dedicar tiempo (Consejo Nacional de Asambleas Legislativas 2016). El informe identificaba cuatro elementos de un sistema educativo de primera categoría:

- Los niños van al colegio preparados para aprender, y se proporciona ayuda adicional a los alumnos que tienen dificultades para que todos tengan la posibilidad de alcanzar estándares elevados.
- Una profesión docente de primera categoría sostiene a un sistema de enseñanza de primera categoría, en el que cada alumno tiene acceso a docentes muy eficaces y se espera de él que tenga éxito.
- Un sistema intelectualmente riguroso y muy eficaz de carrera y educación técnica a disposición de los que prefieran una educación aplicada.

- Las reformas individuales están relacionadas y adaptadas como partes de un sistema integral claramente planificado y cuidadosamente diseñado”. (Consejo Nacional de Asambleas Legislativas 2016, 10).

Además, el Centro Nacional de Educación y Economía de Estados Unidos sintetizó los nueve bloques para construir unos sistemas educativos de primera categoría, utilizando un estudio comparativo de sistemas educativos de alto rendimiento: (Consejo Nacional de Asambleas Legislativas 2016):

1. Proporcionar mucho apoyo a los niños y a sus familias antes de que los alumnos lleguen al colegio
2. Proporcionar más recursos a los alumnos en riesgo que a los demás
3. Desarrollar sistemas educativos de primera categoría y muy coherentes
4. Crear vías claras para los alumnos a través del sistema que estén adaptadas a los estándares globales y sin callejones sin salida
5. Garantizar un suministro abundante de profesores muy cualificados
6. Rediseñar los colegios para que sean lugares en los que a los docentes se les trate como profesionales, incentivándoles y ayudándoles a mejorar constantemente su práctica profesional y el rendimiento de sus alumnos
7. Crear un sistema eficaz de carrera profesional y de formación y preparación técnica
8. Crear un sistema de desarrollo del liderazgo que forme a líderes en todos los niveles para gestionar dichos sistemas de manera eficaz
9. Establecer un sistema de gestión que tenga autoridad y legitimidad para desarrollar políticas coherentes y potentes, y que sea capaz de implementarlas a gran escala (Consejo Nacional de Asambleas Legislativas 2016, 7-13).

Los especialistas en educación del Banco Mundial han desarrollado un marco conceptual para facilitar las comparaciones y las referencias educativas transnacionales: el Enfoque Sistémico

para Lograr Mejores Resultados en la Educación (SABER, por sus siglas en inglés). El marco documenta políticas y prácticas relacionadas con cuatro ámbitos de apoyo de la calidad y del sistema: la evaluación de los alumnos, los docentes, las tecnologías de la información y de la comunicación y la salud y la alimentación escolar; y en cuatro ámbitos de gestión y de finanzas: la financiación escolar, la autonomía y la rendición de cuentas, los sistemas de la información educativos y de gestión, y la participación del sector privado (Banco Mundial 2019).

Todas las reformas analizadas en este libro abordaban los siguientes elementos del “sistema” que respaldan la práctica y la cultura educativa, aunque en distintos grados: el desarrollo profesional de los docentes, las evaluaciones de los alumnos y de los colegios, y la autonomía escolar. Además, todas estas reformas reconocen la importancia de un cierto nivel de adaptación y desarrollo curricular local, y dado que esto requiere unas capacidades de las que puede que no dispongan los centros educativos, la necesidad de un apoyo en el plano escolar.

La variación en las reformas en cuanto al desarrollo profesional de los enseñantes ya se ha mencionado. Concretamente, resulta llamativa la poca atención que se presta en cualquiera de las reformas a la formación inicial de los docentes. En algunas de estas reformas se usaban manuales y materiales didácticos de una manera estratégica para influir en el núcleo de la enseñanza. Esto era muy evidente en el caso de México, Perú, Polonia, Portugal y Japón, pero no en el de Brasil, Finlandia o Rusia.

En muchas de estas reformas se emplearon manuales y recursos educativos que documentan el nuevo plan de estudios como recursos estratégicos para apoyar a la enseñanza adaptada al nuevo plan de estudios. Polonia distribuyó folletos con el nuevo plan de estudios y dio la oportunidad a las editoriales privadas de diseñar los nuevos manuales. Perú ofreció soportes basados en la tecnología para implementar el nuevo currículo de secundaria. México proporcionó a los docentes libros que contenían el nuevo plan de estudios. Japón también usó recursos educativos para apoyar los objetivos ampliados del plan de estudios.

Brasil elaboró nuevos manuales adaptados al componente del plan de estudios diseñado en el plano federal. Portugal cambió las normas para aprobar los manuales y trató de aumentar la concordancia entre estos manuales y el nuevo plan de estudios. Rusia no utilizó recursos educativos como estrategia para respaldar el nuevo plan de estudios.

Todas estas reformas dependían de unos sistemas de evaluación para orientar e impulsar las nuevas prácticas educativas. Aunque los países utilizaban de manera parecida los resultados de las pruebas para documentar los bajos niveles de éxito escolar y las disparidades educativas, diferían en el grado en el que también utilizaban los conocimientos basados en evidencias para desarrollar el plan de estudios, los programas de desarrollo profesional y otros soportes para transformar la práctica de la enseñanza. Finlandia destaca como ejemplo por la manera en que utilizó el centro de evaluación nacional y las evaluaciones transnacionales, como PISA, para orientar la reforma. Las evaluaciones del alumnado también impulsaron las reformas y, en algunos casos, las respaldaron, en Brasil, Japón, México, Perú, Polonia, Portugal y Rusia. Sin embargo, la dependencia de los sistemas de evaluación en todas estas reformas creaba tensión entre los objetivos más ambiciosos del plan de estudios y el foco de atención más reducido de los sistemas de evaluación. Rusia y Polonia introdujeron exámenes nacionales de gran impacto que convirtieron los cambios curriculares en secundarios en opinión de los docentes y los directores.

Se podría decir que la de México fue la reforma estructural de las instituciones educativas más ambiciosa, enmarcada en una serie de reformas estructurales más grandes que

incluían cambios en el texto constitucional y en el marco legal. La reforma polaca también dependía en gran medida de la creación de nuevas estructuras – los colegios de secundaria de nivel inferior – para ayudar al cambio educativo. La reforma peruana también era claramente una reforma integral de las instituciones del sistema educativo. Otras reformas, como la de Finlandia, crearon nuevas estructuras, como un nuevo curso o espacio en el plan de estudios, que permitirían que los alumnos trabajasen en proyectos en los que podrían incluir los conocimientos de varias disciplinas.

1.3.5. La perspectiva política sobre el cambio educativo

La perspectiva política reconoce que la educación afecta a los intereses de muchos grupos distintos, y que esos intereses varían dentro de los grupos y entre ellos, y pueden entrar en conflicto. Como ejemplos de las variaciones dentro de los grupos, los alumnos y los padres son partes interesadas esenciales del sistema educativo, los supuestos beneficiarios de la educación, pero no todos los alumnos o padres tienen los mismos intereses con respecto a una reforma. Por ejemplo, los padres de alumnos con discapacidades podrían valorar más las reformas que promueven la educación inclusiva que aquellos que no tienen las mismas necesidades; los padres de niños que hablan idiomas indígenas pueden valorar las políticas de educación bilingüe de manera diferente a como lo hacen los padres de niños que hablan el idioma predominante; y los padres de niños de bajos ingresos pueden valorar las políticas de educación compensatorias de manera diferente a como lo hacen los padres más aventajados socioeconómicamente. Los intereses también pueden variar entre los grupos. Por ejemplo, los intereses de los docentes en la educación pueden no coincidir totalmente con los de los alumnos. Y lo mismo puede decirse de las organizaciones de docentes, los políticos y los grupos empresariales que prestan servicios a los colegios o contratan a graduados escolares. Comprender la manera en que la política educativa se relaciona con la política nacional es fundamental desde una perspectiva política de la educación. Las organizaciones educativas difieren en función de su grado de asociación con la política y los partidos políticos nacionales.

Mientras que la perspectiva institucional y la profesional, o bien suponen que existe una congruencia entre los intereses de distintas partes interesadas de la reforma educativa, o bien priorizan los intereses de un grupo de partes interesadas frente a otros, una perspectiva política reconoce la posibilidad de que se produzcan conflictos de intereses entre las partes interesadas, y considera que la reforma es una manera de resolver esos conflictos. Las preguntas clave desde esta perspectiva son: ¿cómo determinar la postura de los distintos grupos interesados respecto a una reforma? ¿Cómo animar a todas las partes interesadas a apoyar más la reforma, al mismo tiempo que se desmoviliza a los grupos que se oponen a ella?

Algunos sostienen que los intereses políticos influyen tanto a la hora de determinar las instituciones educativas y la práctica educativa que pueden pasar por alto los intereses educativos de los alumnos. Chubb y Moe, basándose en un estudio de los logros académicos de 60.000 estudiantes de familias de bajos ingresos en 1.015 colegios públicos y privados en Estados Unidos, y en una serie de estudios de casos de colegios reformados³, mantienen que la educación pública no atiende a los grupos desfavorecidos; que los colegios públicos en general no ofrecen la posibilidad al alumnado de desarrollar las competencias que exige la economía; y que los colegios privados muestran un rendimiento superior porque rinden cuentas ante los padres (Chubb y Moe 1990).

Un informe reciente del Banco Mundial sobre la educación afirma que la política explica a menudo la falta de convergencia entre los elementos clave en un sistema educativo, y que para que una estrategia de reforma tenga éxito es necesario movilizar a las partes interesadas para que puedan ayudar a esos elementos a converger con el aprendizaje. El informe revela que, entre las partes interesadas clave con influencia sobre los estudiantes, los docen-

3. En el texto original en inglés el término es 'turnaround schools' que se refiere a escuelas de muy bajo desempeño que son intervenidas por la autoridad educativa, poniéndolas a cargo de una organización que las reforma con el fin de mejorar su desempeño.

tes, las aportaciones escolares y los gestores, que a menudo alejan al sistema del aprendizaje, están los políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los pares y las comunidades, el sector judicial, el sector privado, los burócratas, los actores internacionales y otros actores. Para que el sistema funcione para el aprendizaje, estos actores tienen que converger (Banco Mundial 2018, 21):

i) “Pero los sistemas educativos pueden tener otros objetivos que posiblemente dificulten los esfuerzos por mejorar el aprendizaje. Por ejemplo, los políticos consideran a veces que los sistemas educativos son una herramienta para recompensar a sus partidarios con trabajos de funcionarios, o para impresionar a los votantes con programas de construcción escolar que son visibles, pero no están estratégicamente planificados. Estos objetivos pueden no coincidir con el aprendizaje, lo que hace que los colegios tengan edificios que no pueden usar y que los profesores no sean competentes. Donde estos objetivos compiten con otros, el resultado es que el sistema educativo en general y sus actores no están orientados hacia el aprendizaje”. (Banco Mundial 2018, 175).

Todas las reformas estudiadas en este libro se enmarcaban en un contexto político que impulsaba la reforma, y ninguna de ellas era simplemente una consecuencia de una mejoría gradual del sistema. En algunos casos, estas reformas vinieron seguidas de transiciones políticas (Polonia, Portugal y Rusia) o de un programa político más amplio de un gobierno en funciones (México). En otros, reflejaban la creciente participación de la sociedad civil en la educación (Brasil). La aparición de intereses contrapuestos como obstáculos para la reforma es más destacada en Brasil, México y Polonia. En Perú, los reformadores intentaron crear a propósito un apoyo político para la reforma identificando los intereses de distintos grupos interesados poderosos y haciéndolos converger. Por ejemplo, se consiguió el respaldo del sindicato de profesores con varios programas de incentivos docentes y una estrategia de comunicación que hacía hincapié en que los docentes colaborasen en la reforma.

1.4. El desarrollo de una estrategia y un procedimiento de reforma

Como se ha mencionado, estas cinco perspectivas son complementarias y no se excluyen mutuamente. El proceso del cambio educativo puede entenderse de una manera más completa a través de un enfoque multidimensional que tenga en cuenta estas cinco perspectivas. Por ejemplo, la definición de los criterios del plan de estudios es un proceso que abarca la perspectiva cultural y la psicológica. Todos los criterios tienen una clara orientación normativa que refleja lo que se entiende culturalmente que los colegios deberían enseñar. También pueden basarse en una teoría del desarrollo, del aprendizaje y de la enseñanza de los alumnos. Las distintas taxonomías de las competencias y los resultados del aprendizaje de los que se habla en este capítulo no tienen solo un significado psicológico, sino también epistemológico, porque la psicología por sí sola no puede responder a la pregunta de la estructura del conocimiento escolar. A su vez, la incorporación de los conocimientos especializados sobre cómo los alumnos aprenden dentro de los estándares y las normas que regulan la práctica profesional forma parte del ámbito de una perspectiva profesional. La creación de condiciones sistémicas que ayuden de manera coherente a la práctica profesional forma parte del ámbito de una perspectiva institucional. Por último, para conseguir el apoyo necesario a los estándares, la enseñanza, la práctica profesional y las condiciones institucionales, se requiere que los intereses políticos y las partes interesadas converjan.

Los casos analizados en este libro muestran que cada reforma se basa más en alguna de estas cinco perspectivas que en las demás. La perspectiva institucional predomina en todas las reformas porque adoptan la idea de un “sistema” y se centran en elementos clave del sistema. La perspectiva política también se ve claramente en la manera en que estas reformas responden a negociaciones políticas y a cambios en cada contexto. Los marcos menos visibles en el diseño de estas estrategias de reforma son culturales, psicológicos y profesionales. Esto refleja tanto la naturaleza situacional de cada reforma, como las predilecciones, los planteamientos y los puntos ciegos de los que las dirigen. Por ejemplo, la reforma mexicana es claramente

una reforma institucional y política, que hace hincapié en cambiar las estructuras, en parte como una manera de cambiar las relaciones políticas y modificar el poder sobre la gestión de la educación para que pase de los sindicatos de profesores al gobierno nacional. La reforma se enmarca en una serie de otras reformas estructurales más importantes diseñadas para modernizar el Estado mexicano y aumentar la competitividad económica. Por esa razón, la reforma empieza con los cambios legales que transforman las normas de la selección y la promoción del profesorado, y los esfuerzos para desarrollar las capacidades profesionales de los profesores aparecen mucho más tarde en el proceso. La reforma brasileña y la polaca también son institucionales y políticas porque crean nuevas estructuras y nuevos planes de estudio. En Brasil, los grupos de la sociedad civil que abogan por el cambio educativo apoyan la reforma, mientras que, en Polonia, lo que ayuda a las reformas es un proceso global de liberalización política y económica, y también reciben el respaldo de los docentes, los líderes escolares y los Gobiernos locales. Algunos cambios políticos significativos desde entonces no modificaron la trayectoria de la reforma hasta las elecciones en 2015.

Las reformas en Perú, Portugal y Rusia son claramente institucionales ya que se centran en cambiar normas, estructuras y procesos para influir en la enseñanza. Por el contrario, la reforma finlandesa es una reforma decididamente profesional que se centra exclusivamente en el plan de estudios y en fomentar y mejorar los conocimientos especializados y las capacidades de los educadores. No existen cambios estructurales en la reforma, y parece que la reforma no ha provocado conflictos políticos.

Cada una de estas reformas se realiza en un contexto único, y no resultaría apropiado esperar que el uso de enfoques similares produzca los mismos resultados en contextos diferentes. Por ejemplo, se produjeron cambios estructurales claros en México, donde los sindicatos de profesores tenían la capacidad de vender puestos de profesor y de influir en las promociones de una manera más encaminada a satisfacer los intereses políticos del sindicato que los intereses educativos de los alumnos o los intereses profesionales de los do-

centes. En ese contexto, es comprensible que la perspectiva institucional fuese un primer paso fundamental para sentar las bases sobre las que pudiesen construirse otras reformas posteriores. Finlandia no se enfrentó a ningún problema parecido, de modo que la reforma se realizó en un contexto en el que personal docente se profesionalizó considerablemente. En dicho entorno, una perspectiva profesional es adecuada. Portugal implementó unos objetivos ambiciosos, como establecer tres años más de educación obligatoria en un contexto de urgencia económica, por lo que resulta comprensible que decidiese adoptar un enfoque de “vuelta a los principios básicos”, y se concentrase en los conocimientos básicos de lectura y escritura y en prestar más apoyo a los alumnos con dificultades.

En el ciclo largo de implementación de la política necesario para realizar un cambio educativo profundo que transforme la cultura de la educación, es de esperar que la estrategia dé prioridad a distintos aspectos en las distintas etapas de una reforma. El primer punto del orden del día de cualquier reforma debería ser abordar los elementos destacados en una perspectiva cultural para alcanzar un cierto consenso sobre qué se espera que hagan los colegios. Este consenso social crea el espacio en el que deberá realizarse la reforma. Existen variantes interesantes en la manera en que las reformas analizadas en este libro abordaban el tema del encaje entre el sistema educativo y unas expectativas sociales amplias. El caso de Brasil destaca como una reforma que se inició con la movilización de grupos de la sociedad civil para exigir un nuevo plan de estudios. Esta coalición proporcionó un espacio y una continuidad para que la reforma se prolongase a lo largo de varios Gobiernos distintos. El contexto portugués también es un contexto en el que el debate público y la creciente movilización situaron el tema de la calidad en el programa de la educación.

Por el contrario, Japón refleja un ciclo largo de reforma política con mucha continuidad a lo largo de distintos Gobiernos como consecuencia de un consenso de las élites políticas. La reforma de Finlandia muestra una reforma construida sobre la base de los ciclos de mejora anteriores. Polonia y Rusia son un ejemplo de que los ciclos de política muy largos cambian,

pero también de una discontinuidad y una disrupción considerable por la volatilidad política. La reforma mexicana se inició a consecuencia de un pacto político diseñado para producir un cambio en la gestión educativa.

Las condiciones iniciales influyen claramente en la estrategia adoptada en cada caso. En México, la prioridad es crear unas normas mínimas para profesionalizar la enseñanza, prestando atención al plan de estudios más tarde y al desarrollo profesional mucho más tarde. Por el contrario, en Finlandia, el nuevo plan de estudios es el primer punto del orden del día, y la atención se centra en el desarrollo profesional de manera casi inmediata. En Polonia, Portugal y Rusia, la prioridad es modernizar el sistema educativo, ocupándose primero de las estructuras de gestión. En Polonia, el cambio de la estructura y la reforma del plan de estudios se implementaron al mismo tiempo que la nueva estructura de la gestión local de los colegios.

Otra manera en la que las condiciones iniciales influyeron en la estrategia elegida por los Gobiernos es la relacionada con el nivel de profesionalización de los docentes, como se mencionó anteriormente, y el rendimiento del sistema. Se reconoció que los sistemas de Finlandia y Japón eran sistemas de alto rendimiento cuando iniciaron su reforma, mientras que los de Brasil, México, Perú, Polonia, Portugal y Rusia, no.

Las reformas analizadas en este libro no parecen haber diseñado una estrategia secuencial clara para orientar el proceso de cambio desde el principio, sino que da la impresión de que, más que planificar una continuidad y una perdurabilidad, esperaban que se produjesen.

En resumen, a lo largo de las dos últimas décadas, los Gobiernos de todo el mundo han llevado a cabo esfuerzos ambiciosos para transformar la educación pública. Y lo han hecho a fin de preparar mejor a los alumnos para cumplir las exigencias del presente, y del futuro, en un mundo que cambia rápidamente y en el que el mañana es cada vez más incierto. Estas reformas se han inspirado en ideas sobre un amplio abanico de competencias, y también so-

bre cómo tienen que desarrollarse a lo largo del tiempo. Las organizaciones internacionales como la UNESCO y la OCDE han desempeñado un papel esencial a la hora de fomentar la reforma mediante la difusión de marcos políticos globales como el Informe Delors y colaboraciones como el Proyecto DeSeCo. Los resultados de la evaluación de PISA han desempeñado un papel importante para que los Gobiernos centren su atención en los conocimientos y las aptitudes de los alumnos en ámbitos fundamentales, y para identificar las diferencias en los niveles de conocimiento entre países y entre grupos sociales dentro de los países.

Al emprender estas reformas, los Gobiernos han seguido unas estrategias que reflejan una manera cultural, psicológica, profesional, institucional o política de entender el proceso de cambio, basándose con frecuencia en más de una perspectiva, pero rara vez con una visión totalmente multidimensional del proceso. En cierta manera, el proceso de cambio en estas reformas se ha realizado adoptando un solo marco de referencia, a veces dos, pero pocas veces desde la perspectiva caleidoscópica que los cinco marcos de los que se ha hablado en este capítulo habrían proporcionado.

Los ciclos políticos largos, como los que han existido en Finlandia, Japón, Polonia y Rusia, y posiblemente se den en Brasil y Perú, pero probablemente no en México, son necesarios para entender plenamente la cultura de la educación. Sin embargo, la larga duración de las reformas estudiadas en este libro parece que se debe más a la casualidad que a un diseño deliberado, y en algunos casos (México y Portugal) han sido difíciles de conseguir.

El movimiento educativo mundial, que se inició con la creación de la escuela pública, está vivo y goza de buena salud, y a medida que el mundo cambia, pretende alcanzar unos objetivos cada vez más ambiciosos en esos maravillosos inventos llamados colegios. Y a medida que lo hace, la revolución silenciosa más importante que ha vivido la humanidad, la creación de una institución que nos ayudará a forjar el futuro, sigue, a veces con un enorme éxito, proporcionando a los alumnos unos niveles de conocimientos y competencias que sus antepasados jamás habrían imaginado.

1.5. Bibliografía

Adams, J.Q. (1804) *Letters on Silesia. Written during a tour through that country during the years 1800, 1801.* Londres: impreso para J. Budd en el Crown and Mitre Pall Mall. <https://archive.org/details/lettersonsilesi00adamgoog/page/n383> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Beeby, C. (1966) *The Quality of Education in Developing Countries.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bloom, B. S. (1956) *Taxonomy of Educational Objectives.* Boston, MA: Publicado por Allyn and Bacon.

Bolman, L. and Deal, T. (1991) *Reframing organizations. Artistry, choice and leadership.* John Wiley and Sons.

Coombs, P. (1968) *The World Educational Crisis. A Systems Analysis.* Nueva York: Oxford University Press.

Chubb, J. and Moe T. (1990). *Politics, markets and America's schools.* Washington, DC: Brookings Institutions.

Deans for Impact (2015). *The Science of Learning.* Austin, TX: Deans for Impact.

Delors, J. (1996) *Learning: the treasure within, report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century.* París. Unesco.

ECLAC-UNESCO (1992) *Education and Knowledge: Basic pillars of changing production patterns with social equity.* Santiago: United Nations. <https://www.cepal.org/en/publications/2144-education-and-knowledge-basic-pillars-changing-production-patterns-social-equity> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Elmore, R. (1996) Getting to scale with good educational practice. *Harvard Educational Review*, 66(1), 1-27.

Faure, E., Herrera, F. Kaddoura, A. R., Lopes, H., Petrovsky, A., Rahnema, M., Ward, F. (1972) *Learning to be: the world of education today and tomorrow*. París: Unesco.

Gardner, H. (1983). *Frames of mind: The theory of multiple intelligences*. Nueva York: Basic Books.

Global Education Partnership (2019) *Country level Evaluations. Synthesis Report*.

https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2019-02-gpe-synthesis-report-country-level-evaluations_0.pdf [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Hargreaves, A. and Fullan, M. (2012) *Professional capital*. Nueva York: Teachers College Press.

Jensen, B. (2012). *Catching up: Learning from the best school systems in East Asia: Summary report*. Melbourne, Australia: Grattan Institute.

Jullien, M. A. 1812. *Esprit de la méthode d'éducation de Pestalozzi, suivie et pratiquée dans l'Institut d'Éducation d'Yverdon, en Suisse*. A. Milán. De L'imprimerie royale. <https://archive.org/details/espritdelamthod00jullgoog/page/n6> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Jullien, M. A. 1817. *Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée, et séries de questions sur l'éducation*. París. I. Colas.

Jullien, M. A. 1817 b. Letter of Marc Antoine Jullien to Thomas Jefferson 30 November 1817.

<https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-12-02-0181> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Jullien, M. A. 1835. *Essai général d'éducation physique, morale et intellectuelle. Suivi d'un plan d'éducation pratique pour l'enfance, l'adolescence et la jeunesse, ou recherches sur les principes d'une éducation perfectionnée.* París. https://archive.org/stream/essaigraldeduca00jull/essaigraldeduca00jull_djvu.txt [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Jullien, M. A. 1842. *Exposé de la méthode d'éducation de Pestalozzi, telle qu'elle a été pratiquée sous sa direction pendant dix années de 1806 à 1816 dans l'institut d'Yverdon, en Suisse.* París. L. Hachette. Libraire de L'Université. <https://archive.org/details/exposedelamtho00jull/page/n14> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Kools, M., Stoll, L. (2017). *What makes a school a learning organization.* OECD. Directorate of Education and Skills. Education Working Paper No. 137. París. OECD.

Mann, H. 1844. *Remarks on the Seventh Annual Report of the Hon. Horace Mann.* Boston: Charles Little and James Brown. <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015003458208&view=1up&seq=7> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Mehta, J. and Cohen, D. (2017) Why reform sometime succeeds: understanding the conditions that produce reforms that last. *American Educational Research Journal.* 54(4), 644-690.

Meyer, J. (2014) "World Society and the Globalization of Educational Policy" (with F. Ramirez and J. Lerch). In K. Mundy, A. Green, R. Lingard, and A. Verger, eds., *Handbook of Global Policy-making in Education.* Chichester: Wiley-Blackwell.

National Conference of State Legislatures, *No Time to Lose: How to Build a World-Class Education System State by State* (2016).

OECD. 2011. *Strong performers and successful performers in education: Lessons from PISA for the United States.* París: OCDE.

- OECD. 2015. *PISA 2015 Results. Excellence and Equity in Education. Volume 1*. París:OCDE.https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en#page1 [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019] OECD.
2018. *The Future of Education and Skills. Education 2030*. París: OCDE. [https://www.oecd.org/education/2030-project/about/documents/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](https://www.oecd.org/education/2030-project/about/documents/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf) [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]
- OECD. 2019a. TALIS – The OECD Teaching and Learning International Survey <http://www.oecd.org/education/talis/> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]
- OECD. 2019b. PISA 2018 Results. What Students Know and Can do. Volume 1. <https://www.oecd.org/pisa/> [Fecha de último acceso 6 de diciembre de 2019]
- Olson, D. (2003). *Psychological theory and educational reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pellegrino, J.W., & Hilton, M.L. (Eds.). (2012). *Education for Life and Work: Developing Transferable Knowledge and Skills in the 21st Century*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Reimers, F. 1990. The impact of the debt crisis on education. Implications for educational planning and management. *Prospects*, 20, 4, pp. 539-554.
- Reimers, F. and Chung, C. (eds). (2016) *Teaching and Learning for the twenty first century*. Cambridge. Harvard Education Publishing.
- Reimers, F. and Chung, C. (Eds) (2018). *Preparing Teachers to Educate Whole Students: An International Comparative Study*. Cambridge, MA: Harvard Education Publishing.
- Reimers, F. (2020) *Educating Students to Improve the World*. Singapore. Springer.
- Renwick, W.L. 1998. Clarence Beeby. *Prospects*, 28, 2, pp. 335-348.

Roser, M. and Ortiz-Ospina, E. 2019. Primary and Secondary Education. <https://ourworldindata.org/primary-and-secondary-education#the-rise-of-basic-schooling-over-the-last-2-centuries> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Rychen, D. S. and Salganik, L. H. 2001. *Defining and selecting Key Competencies*. Seattle: Hogrefe and Huber Publishers.

Rychen, D. S. and Salganik, L. H. 2003. *Key competencies for a successful life and a well-functioning society*. Seattle: Hogrefe and Huber Publishers.

Sarmiento, D. F. 1849. *De la Educación Popular*. Santiago. Imprenta de Julio Belín y Compañía.

Scott, W.R. (2004) "Institutional theory." in *Encyclopedia of Social Theory*, George Ritzer, ed. Thousand Oaks, CA: Sage. pp. 408-14.

Scott, W.R. (2008) *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Los Ángeles, CA: Sage Publications.

Sims, J. and J. Romero (2013) *Latin American Debt Crisis of the 1980s. Federal Reserve History* https://www.federalreservehistory.org/essays/latin_american_debt_crisis [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Scheerens, J. 2000. *Improving School Effectiveness*. París. UNESCO. International Institute of Education.

Tyack, D. and Tobin, W. (1994). The 'grammar' of schooling: why has it been so hard to change? *American Educational Research Journal*, 31(3), 452-479.

Tyack, D. and Cuban, L. (1997) *Tinkering towards Utopia. A Century of public school reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

United Nations. 1848. Universal Declaration of Human Rights. <https://www.un.org/en/uni->

[versal-declaration-human-rights/](#) [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

Villegas-Reimers, E. (2003) *Teacher Professional Development. An International Review of the Literature*. París: UNESCO. International Institute for Educational Planning.

World Bank. 2018. *World Development Report 2018. Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC. World Bank.

World Bank. 2019. Systems Approach for Better Education Results. <http://saber.worldbank.org/index.cfm> [Fecha de último acceso 3 de diciembre de 2019]

CAPÍTULO 2

La reforma de los planes de estudios en Brasil con vistas a desarrollar aptitudes para el siglo XXI

Claudia Costin y Teresa Pontual



Capítulo 2

La reforma de los planes de estudios en Brasil con vistas a desarrollar aptitudes para el siglo XXI

Claudia Costin y Teresa Pontual⁴

Resumen

En este capítulo se describe el proceso nacional de reforma del plan de estudios que se está llevando a cabo en Brasil. El movimiento de la sociedad civil liderado por las ONG que operan en el ámbito educativo ha desempeñado un papel protagonista a la hora de garantizar la continuidad de la reforma a través de la agitación política desatada a partir de 2013. En diciembre de 2018, el Gobierno federal aprobó la Base Nacional Común Curricular (BNCC) completa, que abarca toda la educación básica, desde infantil hasta bachillerato. En sus 600 páginas, el documento expone los objetivos de aprendizaje, las capacidades y las competencias que todos los estudiantes de Brasil deben alcanzar. Sin embargo, la sección más ambiciosa son las 10 competencias generales que marcan el rumbo para todos los grados, así como para los objetivos específicos y las capacidades y competencias de cada asignatura. Estas 10 competencias están estrechamente relacionadas con las competencias para el siglo XXI que todos los estudiantes deben desarrollar a fin de llevar una vida satisfactoria y productiva como ciudadanos del mundo. La teoría del cambio que subyace tras la BNCC pretende armonizar las principales políticas del sistema educativo altamente descentralizado de Brasil con estos estándares superiores en lo que a planes de estudio locales (estatales y municipales), material docente, evaluación del alumnado y formación inicial y continua del profesorado se refiere, mejorando así el rendimiento de los estudiantes. Este capítulo

4. Claudia Costin, Río de Janeiro, RJ, Brasil
e-mail: claudia.costin@fgv.br
Teresa Pontual, Río de Janeiro, RJ, Brasil
e-mail: teresa.pontual@fgv.br

describe la iniciativa reformadora y ofrece una visión general de en qué punto se encuentra actualmente esta teoría del cambio.

2.1. Introducción

Actualmente, Brasil está llevando a cabo una ambiciosa reforma de su currículo. El proceso empezó en 2013 con un movimiento organizado de la sociedad civil que se dio cuenta de la importancia de que se cumpliera la promesa de unos estándares académicos nacionales comunes, formulada por primera vez en la Constitución de 1988, por la que se restablecía el régimen democrático en el país. El primer hito importante llegó en 2017, cuando el ministro de Educación aprobó la Base Nacional Común Curricular (BNCC), un amplio conjunto de objetivos de aprendizaje, competencias y capacidades para la educación infantil y primaria y el primer ciclo de secundaria. Un año después, la versión completa, un documento de 600 páginas que incluía el segundo ciclo de secundaria, fue ratificado por el cuarto ministro de Educación en ocupar el cargo desde que la primera versión de la BNCC se hiciera pública en 2015. El movimiento de la sociedad civil se puso en marcha con la participación de personajes clave del tercer sector, las universidades y el Gobierno que creían firmemente que sin un norte curricular común que guiara todas las demás políticas educativas, como los planes de estudio locales, el material docente, la formación del profesorado y la evaluación del alumnado, Brasil nunca superaría sus malos resultados académicos ni ofrecería a sus niños la oportunidad de romper el círculo de la pobreza a través de la educación. El movimiento, conocido como *Movimento pela Base*, logró influir en el Gobierno federal para que elaborara la BNCC en un plazo de tiempo muy breve y de acuerdo con las directrices de varios ministros de Educación diferentes de partidos e ideologías opuestas. Un tercer partido, ideológicamente distinto, llegó al poder a principios de 2019 con el reto de liderar la aplicación de la BNCC a nivel escolar en 26 estados, el distrito federal, y 5.570 municipios. El tiempo dirá en qué medida la fuerte influencia militar, religiosa y conservadora del actual presidente afectará a la aplicación de la BNCC. Su primer ministro de Educación fue cesado

al cabo de tan solo tres meses. El actual ministro, sexto en dirigir el Ministerio desde 2015, es un profesor de Economía del círculo íntimo del presidente. Al parecer, el Ministerio se ha centrado en la alfabetización temprana y en aumentar el número de centros de educación básica gestionados por el Ejército, si bien no ha abandonado la estrategia de implementación de la BNCC del Gobierno anterior.

Este capítulo abarca el periodo 2013-2019, desde el proceso de redacción del BNCC hasta la aprobación final de las secciones del documento dedicadas a la educación infantil, primaria, y de primer y segundo ciclo de secundaria, pasando por las medidas adoptadas por el Gobierno federal para ayudar a los estados y las ciudades en el proceso de aplicación y el papel del tercer sector en cada una de estas fases.

El capítulo aporta la perspectiva de dos miembros del Movimento pela Base: Claudia Costin y Teresa Pontual, directora y gerente ejecutiva, respectivamente, del centro de reflexión y acción Center for Excellence and Innovation in Education Policies (CEIPE) de la prestigiosa universidad privada brasileña Fundación Getulio Vargas (FGV). Pontual fue también directora de Planes de Estudios del Ministerio de Educación desde septiembre de 2016 hasta agosto de 2017, un periodo a lo largo del cual el Ministerio trabajó en la tercera versión de la BNCC. Nuestra exposición se basa en nuestra experiencia como defensoras de la BNCC, así como expertas en políticas educativas, que hemos desempeñado funciones directivas a nivel estatal y municipal. (Pueden encontrar más información sobre nuestro historial al final de la primera sección de este volumen).

La teoría política que subyace tras la BNCC es que la coherencia de todas las demás políticas educativas, como los planes de estudio locales, la formación del profesorado, el material docente y la evaluación de los estudiantes, fomentará una mayor integración y más sinergia e intercambios entre ciudades y estados, y traerá consigo mejores resultados para los estudiantes. Con un rumbo común y claramente definido proporcionado por la BNCC, los estados desarrollarán sus planes de estudios en colaboración con sus ciudades; el Progra-

ma Nacional del Libro de Texto (PNLD, por sus siglas en portugués) del Gobierno federal aportará libros de texto acordes con la BNCC; los programas de formación del profesorado deberán incorporarla a sus currículos; y el Ministerio de Educación adecuará su evaluación nacional externa del rendimiento estudiantil a las capacidades y competencias establecidas por la Base. En este capítulo examinaremos en qué punto se encuentra esta teoría del cambio en 2019.

2.2. Contexto

Brasil ha participado en el programa internacional PISA para la evaluación de estudiantes desde que se aplicó por primera vez en 2000. Aunque el país mostró resultados magníficos en matemáticas entre 2003 y 2012 (OECD, 2012), desde entonces se ha estancado y aparece invariablemente entre los peor puntuados. En la edición 2015 de PISA (OECD, 2015), nuestro país ocupó el 64º puesto en matemáticas, el 62º en ciencias, y el 61º en lectura entre los 69 países y economías participantes, a pesar de ser la novena mayor economía del mundo (IMF, 2018) y gastar en educación un porcentaje del PIB superior al de la media de los miembros de la OCDE (6,2% y 5,2%, respectivamente, en 2015) (World Bank Data, 2015). Según su propio sistema de evaluación –Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB, por sus siglas en portugués)–, en 2015, al terminar el quinto grado solo el 55% de los alumnos habían adquirido los conocimientos requeridos en Portugués, mientras que en Matemáticas el porcentaje era del 45% (Todos pela Educação, 2018). En cursos superiores, los índices son aún peores: 18% en Matemáticas y 34% en Portugués en noveno grado, y 7% y 28%, respectivamente, en el último curso de secundaria, cuando muchos estudiantes ya han abandonado cualquier clase de enseñanza reglada (*ibidem*). En 2017, solo el 59,2% de los jóvenes de 19 años habían obtenido el título de bachillerato (*ibidem*).

Uno de los mayores obstáculos –al mismo tiempo que excusa– para los malos resultados académicos en Brasil citados con más frecuencia es el tamaño del país. Brasil tiene la quinta mayor población del mundo (United Nations, 2017), y 48,5 millones de niños matriculados

en enseñanza primaria en 2018, el 81% de ellos en colegios públicos (INEP). Por si estas magnitudes no entrañasen suficientes dificultades, la Constitución nacional de 1988 añadió múltiples niveles de complejidad cuando repartió las responsabilidades de gestión del sistema educativo entre los miembros de la Federación. Los 5.570 municipios de Brasil tienen la responsabilidad exclusiva de la educación infantil, y comparten con los estados la que atañe a la educación primaria y al primer ciclo de la secundaria. Los 26 estados son responsables de la educación primaria y el primer ciclo de secundaria (junto con los municipios), y del segundo ciclo de la secundaria (con exclusividad). El distrito federal, en el que se encuentra la capital del país, es responsable de los tres niveles de la educación básica⁵. El Gobierno federal es responsable de la educación terciaria (superior), y tiene el deber de orientar la educación básica en los estados, los municipios y el distrito federal, y contribuir a su financiación. Por si esta complejidad fuese poco, la Ley Nacional de Educación de Brasil de 1996 (*Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, o LDB) concede autonomía pedagógica a los 181.900 centros de enseñanza, al tiempo que responsabiliza a los Gobiernos municipales y estatales de garantizar el derecho a una educación de calidad a todos los estudiantes (Brasil, 1996).

Antes de la Ley Nacional de Educación de 1996, Brasil todavía tenía pendiente el reto de facilitar el acceso a la educación primaria a todos los niños. Desde entonces, el país ha pasado a centrarse en garantizar que todos los niños de cuatro y cinco años tengan acceso a la educación preescolar como parte de la educación obligatoria, así como en mejorar la calidad de la educación primaria y conseguir que los estudiantes se matriculen en bachillerato y obtengan el título. Hemos conseguido grandes progresos en todas estas áreas, pero no al ritmo deseado, y el avance fundamental sigue siendo garantizar calidad con equidad, lo que significa conseguir que todos los alumnos adquieran los conocimientos previstos para el

5. En Brasil, la educación básica incluye tres niveles: 1) educación infantil, que abarca la guardería (de cero a tres años) y la fase preescolar (cuatro y cinco años); 2) nivel "fundamental", correspondiente a la enseñanza primaria y primer ciclo de secundaria y dividido en cursos iniciales, que comprenden desde primero hasta quinto (de los seis a los 10 años), y avanzados, que van desde sexto hasta noveno (de los 11 a los 14 años), y 3) segundo ciclo de secundaria, correspondiente a los tres cursos de bachillerato (de los 15 a los 17 años).

grado correspondiente. Mientras el país todavía se esfuerza por superar los retos del siglo XX, el desafío del siglo XXI de hacer de la educación un factor verdaderamente relevante ampliando el alcance de las competencias que esperamos que los niños adquieran con ayuda de los centros de enseñanza ha añadido numerosos niveles de complejidad al reto de la calidad.

A medida que nos quedábamos atrás con respecto a otros países, entre ellos nuestro vecino latinoamericano Chile, y empezábamos a lograr avances importantes en la reducción de la pobreza extrema a través de programas de transferencia de efectivo vinculados a condiciones como la asistencia a la escuela, el tercer sector de Brasil empezó a considerar cada vez más la educación como un factor clave para garantizar la igualdad de oportunidades para todos los brasileños con independencia de la clase social, la raza o la etnia. La organización del tercer sector Fundación Lemann, financiada por Jorge Paulo Lemann, uno de los empresarios más ricos del país, empezó a funcionar en 2002 y ha dedicado la mayor parte de sus recursos a mejorar la educación pública. La fundación fue la que consiguió el apoyo de otras organizaciones sin ánimo de lucro, así como de líderes educativos, profesores universitarios y políticos (de los poderes ejecutivo y legislativo) de Brasil para crear el Movimento pela Base. Su actividad empezó con un trascendental viaje a la Universidad de Yale, donde los primeros miembros del movimiento se empaparon de conferencias sobre los Estándares Académicos Fundamentales de Estados Unidos, desde su desarrollo inicial hasta su implementación, incluidos los éxitos y los fracasos que los esperaban por el camino. Entre los miembros había personas vinculadas a todos los sectores del espectro político. Algunas habían trabajado para la formación de izquierdas Partido de los Trabajadores (PT), mientras que otras habían colaborado con el Partido Socialdemócrata (PSDB) –centro izquierda–, el Partido Democrático (DEM) –conservador–, o el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) –centro–. Los integrantes del movimiento celebraron una serie de reuniones para establecer las premisas sobre las cuales creían que Brasil debía desarrollar sus propios estándares académicos fundamentales. La heterogeneidad del movimiento complicó los debates, pero muy probablemente también sea la razón de la influencia y la longevidad de que este ha gozado hasta ahora.

Como muestra el viaje a Yale, el Movimiento pela Base incorporó las experiencias y los conocimientos internacionales como fundamento para sus recomendaciones. Las reformas de los planes de estudio a escala nacional y subnacional que sirvieron de inspiración y modelo fueron, en especial, las emprendidas por Estados Unidos, Australia, Chile y Columbia Británica en Canadá. Entre las principales instituciones que compartieron sus conocimientos estaban la Curriculum Foundation de Reino Unido, la Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority (ACARA), el Center for Curriculum Redesign de Estados Unidos, y el Lemann Center por Educational Entrepreneurship and Innovation in Brazil de la Universidad de Stanford. Estas referencias sirvieron de apoyo a los redactores de la tercera versión de la BNCC a la hora de desarrollar un plan de estudios basado en la competencia partiendo de 10 competencias fundamentales en concordancia con las competencias para el siglo XXI, que abarcaría todas las competencias y capacidades definidas en función de las materias.

La idea de disponer de unas directrices curriculares nacionales no es nueva. La Constitución de 1988 determinó el establecimiento de unos “contenidos mínimos” para primaria y primer ciclo de secundaria (Brazil, 1988). La Ley Nacional de Educación de 1996 dicta que la educación básica debe tener una “base común a escala nacional”. Paulo Renato Souza, ministro de Educación durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, introdujo los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN) para la educación primaria (actualmente, cursos de segundo a quinto) en 1997, para el primer ciclo de secundaria (quinto a octavo)⁶ en 1998, y para los tres cursos de bachillerato en 2000. Estos parámetros son aplicables a todas las asignaturas⁷. Se trataba de una iniciativa muy ambiciosa con 10 volúmenes para primaria, otros 10 para el primer ciclo de secundaria, y cuatro para el bachillerato. Los paráme-

6. Por entonces, la educación primaria se extendía a lo largo de ocho cursos. En 2006 se aprobó una nueva ley que modificaba la Ley Nacional de Educación y la alargaba hasta nueve cursos que comenzaban a los seis años de edad. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm

7. Los Parámetros Curriculares Nacionales se pueden consultar en la página web del Ministerio de Educación: <http://portal.mec.gov.br/>

tros gozan de una amplia consideración como material de gran calidad desarrollado por un equipo de respetados educadores. Sin embargo, aparte de elaborarlos concienzudamente, el Ministerio federal no hizo mucho más que asegurarse de que los centros de enseñanza tuviesen copias físicas de la publicación. Los Parámetros Curriculares Nacionales nunca se publicaron como una norma. Los sistemas de los centros podían incorporarlos voluntariamente a su plan de estudios, o ignorarlos con la misma facilidad. Con todo, su elaboración y su existencia sentaron las bases para la llegada de la BNCC.

En 2010, el Consejo Nacional de Educación aprobó las Directivas Curriculares Nacionales (también conocidas como Directrices), en las que se volvía a hablar de una “base nacional común”, mencionada también en la Ley Nacional de Educación (CNE, 2010). En 2014, Brasil aprobó un Plan Nacional de Educación para 2014-2024 (Brazil, 2014). La BNCC se cita de manera explícita como la estrategia para alcanzar cuatro de los veinte objetivos del plan. La disposición va más allá que las normas anteriores al afirmar que la BNCC tiene que definir los objetivos comunes de aprendizaje para todas las asignaturas y los grados de la enseñanza primaria y primer ciclo de secundaria. Para entonces, la BNCC había ganado impulso suficiente para hacerla realidad.

2.3. El proceso de redacción

En junio de 2015, el Ministerio de Educación empezó a trabajar en la primera versión de la BNCC. En aquel entonces, Dilma Rousseff era presidenta, y el reconocido filósofo brasileño Renato Janine Ribeiro, su ministro de Educación. El Ministerio creó una comisión de 116 miembros procedentes de universidades, escuelas e instituciones especializadas elegidos en colaboración con las Secretarías de Educación del Estado y la Ciudad. El trabajo empezó con una encuesta sobre los planes de estudios del estado y el municipio dirigida a encontrar un lenguaje y unos fundamentos comunes para el desarrollo de la BNCC. La primera versión se publicó en septiembre de 2015. Con el fin de asegurarse de que en el proceso de desarrollo de la BNCC participaban tantos enseñantes como fuese posible, el Ministerio de Edu-

cación colgó la primera versión en una plataforma digital para permitir su consulta pública y recopilar comentarios desde septiembre de 2015 hasta marzo de 2016. Se registraron más de 12 millones de contribuciones, la mitad de las cuales procedían de 45.000 centros de enseñanza. De un total de 300.000 usuarios registrados, 207.000 eran enseñantes. Al mismo tiempo que ponía la primera versión de la BNCC a disposición de los participantes para posibilitar las contribuciones a través de Internet, el Ministerio de Educación contrató a 90 expertos para que analizaran el documento e hicieran recomendaciones. También se contrató a la Universidad Nacional de Brasilia (UNB) para que ayudase a sistematizar las contribuciones y convertirlas en recomendaciones que los redactores tuviesen en cuenta para la segunda versión⁸.

La segunda versión de la BNCC se publicó el 3 de mayo de 2016, ya con un segundo ministro de Educación que no alteró la mayor parte del equipo bajo su dirección. Al cabo de unos días de su publicación, el 12 de mayo de 2016, Dilma Rousseff abandonó el cargo de presidenta cuando el Senado decidió poner en marcha un procedimiento de destitución acusándola de un delito fiscal. Su vicepresidente, Michel Temer, ocupó la presidencia y nombró ministro de Educación a Mendonça Filho, un político del Partido Democrático (DEM) exgobernador del estado de Pernambuco, en el noreste del país. Mendonça nombró como su segunda a la prestigiosa educadora y exsecretaria de Educación del estado de São Paulo Maria Helena Guimarães de Castro, conectada estrechamente con el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Con ello, el Ministerio no solo garantizó la continuidad de la reforma de la BNCC, sino que la elevó de categoría. Castro formaba parte del Movimento pela Base desde el trascendental viaje a Yale. Inmediatamente hizo de la BNCC su máxima prioridad, y organizó una nueva estructura de gobernanza para supervisar la iniciativa reformadora que incluía un comité de

8. La historia de la BNCC se puede encontrar en la página web del Movimento pela Base: <http://movimentopelabase.org.br/linha-do-tempo/>, así como en la web utilizada inicialmente para colgar la primera y la segunda versión: <http://historiadabncc.mec.gov.br/> (último acceso: marzo de 2019).

gestión (instituido a finales de julio) y otro de redacción (MEC, 2016). Para ayudar a llevar adelante el esfuerzo de redacción y publicación de la tercera versión, el Ministerio de Educación contó con la Fundación Vanzolini, una organización privada sin ánimo de lucro creada y dirigida por un grupo de profesores de Ingeniería de la Universidad de São Paulo (USP). Todo lo relacionado con la BNCC siguió según lo previsto y con un nuevo carácter de urgencia, ya que al presidente solo le quedaban poco más de dos años y medio de mandato.

La estrategia de consulta pública para la segunda versión continuó conforme a lo planificado, y se dirigió a los sistemas escolares de las ciudades y los estados en colaboración con el Consejo Nacional de Secretarías de Estado de Educación (CONSED) y la Unión Nacional de Secretarías Municipales de Educación (UDIME), equivalente del primero a escala municipal. La Universidad Nacional de Brasilia (UNB), delegada por el Ministerio, siguió dirigiendo la consulta nacional. Entre junio y agosto de 2016, los 26 estados del Distrito Federal organizaron seminarios con un total de más de 9.000 participantes, entre los que se encontraban cargos directivos a nivel del sistema y de los centros de enseñanza, así como maestros y profesores. Los seminarios, en forma de talleres de dos días de duración, dieron como fruto una serie de contribuciones específicas para cada objetivo de aprendizaje presentado en la segunda versión, así como para los textos introductorios, que la UNB recopiló y resumió para el Ministerio de Educación. Con su ayuda, en septiembre de 2016 el CONSED y la UDIME ofrecieron al ministerio sus recomendaciones para la segunda versión de la BNCC.

El equipo de redacción empezó a trabajar sin demora en la tercera versión de la BNCC basándose en las recomendaciones del CONSED y la UDIME. Una de las mayores preocupaciones era garantizar la continuidad entre ambas versiones a fin de conservar el apoyo popular a la reforma. El reto era considerable dada la impopularidad del Gobierno de Temer entre la mayoría de los educadores, que consideraban que la destitución había sido un golpe de Estado de las fuerzas conservadoras para deshacerse de un gobierno de izquierdas. Con este objetivo, los redactores elaboraron un documento en el que se explicaban y justificaban

todos los cambios entre la segunda y la tercera versión a partir de los comentarios enviados por el CONSED y la UDIME⁹. Aunque las diferencias entre ambas versiones eran muchas, la más notable era la ausencia del segundo ciclo de secundaria. Mientras que las dos versiones anteriores establecían objetivos para todos los niveles de la educación básica –que en Brasil comprende desde infantil (que comienza a los 0 años) hasta el segundo ciclo de secundaria (hacia los 17 años), pasando por la enseñanza primaria–, la tercera versión incluía solamente desde educación infantil hasta el primer ciclo de secundaria (hacia los 14 años). La razón es que, en septiembre de 2016, tan solo cuatro meses después de que Temer llegase a la presidencia, su Gobierno aprobó una Medida Provisional¹⁰ que revisaba la estructura curricular del segundo ciclo de secundaria en Brasil, dejando totalmente obsoletas las versiones previas de la BNCC para este nivel educativo. Dado que la Medida Provisional todavía se tenía que votar en el Congreso, el Ministerio de Educación optó por abordar el bachillerato separadamente y seguir trabajando con la BNCC para las fases infantil, primaria y primer ciclo de secundaria. Se trató de una decisión muy polémica que chocó con un fuerte rechazo, en especial por parte del Consejo Nacional de Educación (CNE)¹¹, en el que todavía había miembros nombrados por el Gobierno anterior. La Medida Provisional fue aprobada por el Congreso en febrero de 2017, y la tercera versión de la BNCC (sin la sección relativa al segundo ciclo de secundaria) se envió al CNE en abril de 2017 para su deliberación.

La primera versión de la BNCC, encargada por el Ministerio, había recibido comentarios individuales a través de la plataforma digital. La segunda versión recibió comentarios de

9. El documento se puede consultar en el siguiente enlace: http://cnebncc.mec.gov.br/docs/BNCC_Estudo_Comparativo.pdf (último acceso: marzo de 2019).

10. Una Medida Provisional (Medida Provisória, en portugués) es un decreto temporalmente con efecto de ley hasta su aprobación en el Congreso en un plazo máximo de 120 días.

11. El Consejo Nacional de Educación se creó por ley en 1995. Está compuesto por 24 miembros con mandatos de cuatro años que se pueden renovar una sola vez. Dos secretarios del Ministerio de Educación son miembros natos del consejo. Los demás integrantes son nombrados por el ministro de Educación a propuesta de asociaciones del sector educativo, y tienen que proceder de todas las regiones del país y de todas las áreas del sector (Brasil, Presidência da República, Lei 9131 de 1995. <http://www.planalto.gov.br/leis/L9131.htm>)

los sistemas educativos a través de seminarios estatales. Llegados a ese punto, y bajo la supervisión del Consejo Nacional de Educación (CNE), la tercera versión debía recibir comentarios de entidades como sindicatos, asociaciones, universidades, ONG y grupos de interés, en este caso a través de audiencias públicas dirigidas por el CNE, con recursos y apoyo político del Ministerio de Educación, en cada una de las cinco regiones de Brasil. Las audiencias tuvieron lugar entre junio y septiembre de 2017, y en ellas participaron 1.707 personas, 283 de las cuales expresaron su opinión sobre la tercera versión del documento (CNE, 2017). Aunque, a instancias de la base conservadora del Gobierno, se han eliminado todas las referencias a la identidad de género de la versión enviada al CNE, las audiencias públicas estuvieron marcadas por la crítica de los grupos religiosos a lo que consideraban la defensa de la “ideología de género”. Los extremistas tanto de la “derecha” como de la “izquierda” se oponían al documento de la Base, unos porque las referencias a las cuestiones de género no eran suficientes, y los otros porque eran excesivas. A fin de posponer el problema, la Resolución del CNE que instituye la BNCC estableció que el Consejo debía presentar las normas referentes a las cuestiones de orientación sexual en un documento aparte. Tras unas largas negociaciones entre el Ministerio y los miembros del CNE, la versión cuarta y final de la BNCC, con cambios especialmente en lo que a capacidades y competencias en Lengua Portuguesa se refiere, fue aprobada por 20 votos a favor y tres en contra, y sancionada por el Ministerio de Educación el 20 de diciembre de 2017. El documento final se hizo público en forma de anexo a la Resolución del CNE, que desarrolla estrategias y fija plazos para la adopción de la BNCC (CNE, 2017). Incluso antes de la aprobación por parte del CNE, en agosto de 2017 el CONSED y la UDIME (ambos miembros del CNE) ya se habían asociado con el Movimento pela Base para crear una guía de aplicación de la BNCC para ciudades y estados¹².

12. Se puede acceder a la guía de aplicación en el siguiente enlace:

http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/guia_BNC_2018_online_v7.pdf

La versión completa de la BNCC, que incluía las competencias y capacidades para el segundo ciclo de secundaria, se publicó un año más tarde, en diciembre de 2018. El documento final, de 600 páginas, incluye 10 competencias generales acordes con el proyecto DeSeCo (OECD, 2005). Estas competencias constituyen la fuerza que guía e inspira el documento. Los objetivos de aprendizaje fijados para educación infantil, las capacidades y competencias definidas para Portugués, Arte, Educación Física, Inglés (solo para el primer ciclo de secundaria), Matemáticas, Ciencias, Historia, Geografía y Religión (para cada uno de los cursos de educación primaria), y para las áreas de Lenguas, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales y Humanas Aplicadas (para el segundo ciclo de secundaria; la única asignatura para la que se establecen competencias y capacidades específicas es Portugués) deben culminar en las 10 competencias generales enumeradas en el capítulo introductorio del documento.

Los objetivos de aprendizaje para la educación preescolar son particularmente dignos de mención, ya que el concepto de currículo no estaba demasiado extendido en las guarderías brasileñas, que hasta hace poco se consideraban parte de los servicios de protección social más que centros educativos. La BNCC para la etapa preescolar deja claro a todos los sistemas educativos la necesidad de tener objetivos de aprendizaje en las guarderías para los niños de meses de edad que luego entrarán en el parvulario. Dado que la bibliografía ha mostrado la importancia de invertir en los primeros años de desarrollo de los niños por su carácter decisivo para el éxito futuro (Elango *et al.*, 2015), la inclusión en la BNCC de objetivos docentes bien definidos para la primera infancia debería servir para impulsar un plan de estudios, unos materiales y una enseñanza de mejor calidad para la primera etapa de la Educación Básica.

Otra vía importante a través de la cual la versión final de la BNCC mejora las expectativas de los estudiantes brasileños tiene que ver con las capacidades y competencias en lengua portuguesa. Mientras que antes se preveía que los alumnos hubiesen aprendido a leer y a escribir a final de tercero de primaria (hacia los ocho años de edad), la BNCC adelantó la

meta a finales de segundo (con unos siete años). La medida suponía otorgar protagonismo a la importancia de lograr la alfabetización como muy tarde en segundo, y su objetivo consistía en evitar la acumulación de déficits de aprendizaje reflejada en las elevadas tasas de repetición y distorsión entre curso y edad.

Según la teoría del cambio, para que la BNCC tenga el efecto que se pretende en la calidad de la educación, las ciudades y los estados, directamente responsables de los centros de enseñanza públicos, tienen que desarrollar unos planes de estudios coherentes con esos estándares superiores y, partiendo de ellos, elaborar material docente, mejorar la formación de los profesionales y crear evaluaciones para los alumnos a fin de asegurar que el nuevo currículum se ponga en práctica eficazmente. Aunque llegar a una BNCC que pudiese ser aprobada por un Consejo Nacional de Educación caracterizado por su diversidad fue complicado, lograr que este documento escrito cambie las prácticas de decenas de miles de centros educativos de todo Brasil es un reto aún mayor, especialmente con un sistema educativo tan descentralizado. Actualmente, el Ministerio de Educación, así como el Movimento pela Base, están centrados en prestar apoyo a los esfuerzos de implementación de las ciudades y los estados, incluida la provisión de fondos para las acciones referidas.

2.4. La BNCC y los planes de estudios de los municipios y los estados

Las ciudades y los estados tienen capacidades organizativas y humanas muy diferentes a la hora de desarrollar y aplicar un plan de estudios de calidad. El Ministerio de Educación, con el apoyo del Movimento pela Base, ha puesto en marcha el programa ProBNCC para ayudar a los estados y las ciudades a desarrollar sus propios planes de estudios proporcionando financiación, formación y asistencia técnica a un grupo de redactores nombrados por un comité en el que están representadas las ciudades. Con ello, el Ministerio garantiza que todos los estados tengan un equipo redactor especializado que traslade la BNCC a un currículum a nivel estatal, algo que, de otro modo, difícilmente sería posible. El ProBNCC es una iniciativa de colaboración en la que participan el CONSED, la UNDIME, el Foro Nacional de Consejos

de Educación y la Unión Nacional de Consejos de Educación de los Estados (MEC, 2018). En octubre de 2019, los 26 estados y el Distrito Federal habían adaptado sus planes de estudios a la BNCC aprobada por sus respectivos Consejos de Educación a nivel subnacional (InfoBNCC#2, 2019).

La estrategia del Ministerio también incluye incentivos para que las ciudades y los estados trabajen conjuntamente en el desarrollo de los planes de estudios. Esto es crucial para el éxito de la BNCC, ya que la mayoría de los 5.568 departamentos municipales de educación de Brasil carecen de la capacidad institucional para desarrollar unos planes de estudios de calidad propios. El elevado número de sistemas escolares municipales, muchos de los cuales gestionan menos de cinco centros de enseñanza, es la causa de la heterogeneidad de las condiciones y los resultados. Con el fin de obtener mejores resultados para los alumnos, el Ministerio de Educación y el tercer sector han empezado a centrarse en promover la colaboración entre los sistemas escolares municipales y estatales. En ella, el liderazgo corresponde a los segundos, ya que suelen tener más capacidad institucional. El hecho de que la Constitución atribuya responsabilidades tanto a las ciudades como a los estados en materia de educación primaria y primer ciclo de secundaria puede dar lugar a la competencia entre ambos por los alumnos y provocar la desarticulación de las políticas. Asimismo, plantea un problema en cuanto a la enseñanza preescolar, que queda fuera del ámbito de responsabilidad de los estados. En consecuencia, los Departamentos Estatales de Educación no han desarrollado la necesaria capacidad técnica para acudir en ayuda de las ciudades. Pocos estados han sido capaces de establecer relaciones de colaboración sólidas y duraderas con las ciudades que hayan tenido efectos positivos en los alumnos.

El ejemplo más conocido de colaboración entre un estado y sus ciudades es el de Ceará (Abrucio, F.L. *et al.*, 2016). Ceará destaca por registrar los mejores resultados académicos de la Región Nordeste, la más pobre de Brasil, y el menor grado de desigualdad entre sus colegios de primaria de todo el país. En Ceará, casi el 100% de los centros de primaria y primer

ciclo de secundaria están administrados por los departamentos de Educación de las ciudades. En el conjunto del país, las ciudades son responsables por término medio de más del 80% de las matrículas en la primaria pública, y de alrededor de la mitad en el primer ciclo de secundaria (INEP, 2018). Aunque, hasta hace poco, en la mayoría de los casos los estados no facilitaban demasiado apoyo a las ciudades para la gestión de sus centros de enseñanza, en Ceará, el Departamento Estatal de Educación dedica una sección entera a la cooperación con sus ciudades. La cooperación incluye recursos financieros, asistencia técnica, material docente, formación del profesorado y evaluaciones externas del alumnado para sus 184 municipios. Incluso antes de la BNCC, Ceará ya había desarrollado un plan de estudios para preescolar y primaria en colaboración con las ciudades.

Los estados como Ceará que ya habían establecido asociaciones sólidas con las ciudades están sirviendo de referencia a otros que entienden la importancia de esta colaboración para mejorar sus propios resultados. De hecho, mejorar los resultados en segundo ciclo de secundaria, una responsabilidad que corresponde exclusivamente a los estados, es casi imposible cuando los alumnos no llegan a aprender lo que deberían en los centros de primaria y primer ciclo de secundaria. Puesto que los estados tienen más recursos financieros y humanos que las ciudades, su liderazgo es fundamental para reducir las desigualdades entre ciudades y garantizar la igualdad de oportunidades a toda la población.

En una situación ideal, los estados, las capitales y quizá las ciudades de mayor tamaño deberían desarrollar sus propios planes de estudios, las ciudades menores adoptarían el de su estado correspondiente, y los centros de enseñanza lo contextualizarían a través de sus proyectos pedagógicos. Con este nivel de cooperación, Brasil tendría alrededor de 60 planes de estudios diferentes en vez de más de 5.500 si cada sistema escolar decidiese desarrollar el suyo. El primer caso sería favorable a la teoría del cambio de la BNCC, según la cual la coherencia de las políticas educativas tiene efectos positivos para los estudiantes.

Además de a la cuestión de la cooperación entre estados y ciudades, la elaboración de un plan de estudios en concordancia con la BNCC se enfrenta a un problema más general de capacidad técnica, consecuencia del número limitado de expertos en planes de estudios en Brasil y su concentración en la región sudeste del país. El Ministerio de Educación, la Fundación Lemann, el Movimento pela Base y Todos pela Educação, entre otros, están creando incentivos, programas y asociaciones para fomentar la investigación nacional y los conocimientos especializados en este área.

2.5. La BNCC y el material docente

Mientras que los centros de enseñanza son competencia de las ciudades y los estados, los libros de texto que utilizan los profesores y los alumnos se eligen a partir de una lista aprobada previamente y proporcionada directamente por el Gobierno federal, con escasa participación de los departamentos de Educación, como parte del Programa Nacional del Libro de Texto (PNDL), el más longevo de los programas del Ministerio de Educación. En 2017, el Ministerio introdujo en él algunos cambios importantes: incrementó el nivel de participación de los departamentos de Educación y añadió un paso antes de la elección por parte de los centros de enseñanza por el cual la Secretaría de Educación puede decidir que todos los centros de enseñanza, o determinados subgrupos, adopten el mismo libro de texto. El libro de texto que reciban será elegido democráticamente por los profesores del grupo de escuelas participantes (Brazil, 2017).

En un contexto en el que los libros de texto a menudo se convierten en un plan de estudios tácito, influir en su elaboración es decisivo para la teoría del cambio de la BNCC. Dado el carácter federal del PNDL, el Ministerio también puede introducir fácilmente modificaciones. Incluso antes de que el Consejo Nacional de Educación aprobase la versión final de la BNCC, el 31 de julio de 2017 el Ministerio sacó a concurso público los libros de texto de preescolar y primaria (de primero a quinto) de todas las asignaturas correspondientes a la tercera ver-

sión de la BNCC. Estos libros de texto debían llegar a los centros de enseñanza a principios del curso escolar de 2019 y tendrían una vigencia de tres años. Este apretado calendario de producción, así como la obligación de incluir los cambios que la versión final de BNCC establecía para los libros de texto utilizados en el segundo curso del ciclo de tres provocó un fuerte rechazo en las editoriales. A pesar de sus quejas, la urgencia del Ministerio por poner en práctica la BNCC acabó imponiéndose. Otra novedad del PNLD 2018 consistió en la inclusión de un libro de texto que introducía el aprendizaje por proyectos, centrado en desarrollar las 10 competencias básicas de la BNCC (FNDE, 2017).

Por importante que sea el PNLD para la aplicación de la BNCC, también impone una clara limitación, ya que no toma en consideración los planes de estudios municipales y estatales, de modo que ignora un elemento crucial de la teoría del cambio. Dado que el PNLD nunca ha sido capaz de dar respuesta a las necesidades regionales y locales en lo que a planes de estudio se refiere (aún antes de la BNCC), muchos estados y ciudades (incluidos São Paulo y Ceará) han elaborado sus propios materiales docentes y los han enviado a los centros de enseñanza para que los añadan a los libros de texto del PNLD o incluso los utilicen en lugar de estos. Esta yuxtaposición de iniciativas ha sido blanco de los ataques del Ministerio Público, que solamente ve la duplicación del gasto de recursos, sin darse cuenta de que los materiales de los estados federados y los municipios son útiles al plan de estudios y al contexto local, mientras que los nacionales no pueden cumplir esta función.

La otra limitación que el PNLD plantea a la aplicación de la BNCC es que retrasa la llegada de los libros elaborados de acuerdo con la Base a su correspondiente ciclo de tres años. En la actualidad, los libros de infantil y primaria llegarán a los centros cuando empiece el curso 2019, los de primer ciclo de secundaria a principios del de 2020, y los del segundo ciclo de secundaria, en 2021. En consecuencia, aunque los planes de estudios locales puedan cumplir los requisitos establecidos por la BNCC a principios de 2020, el material docente para todos los grados no los cumplirá hasta 2021.

La reforma de la BNCC ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir cambios en el PNLD, de manera que se descentralicen más recursos y decisiones pedagógicas a los departamentos de Educación en los que se toman las decisiones curriculares. Sin embargo, dado que se trata del programa público federal más antiguo, con un presupuesto anual de más de 2.000 millones de reales brasileños (alrededor de 521 millones de dólares), el PNLD es una de las principales fuentes de ingresos del sector editorial, el cual ha creado un grupo de presión con fuerza suficiente para echar atrás cualquier posible cambio contrario a sus intereses.

La teoría del cambio de la BNCC supone que los estados y las ciudades elaborarán sus planes de estudios en colaboración con los demás, y para que esos planes de estudios tengan influencia en lo que se enseña en las aulas, los libros de texto que utilizan los enseñantes para planificar sus clases y que los alumnos se llevan a casa para estudiar tienen que ser coherentes con los currículos, incluido el contexto local y otras adiciones que puedan aportar a la BNCC. Si el PNLD proporciona libros que solamente tienen en cuenta la Base, está prescindiendo de los recursos que los estados y las ciudades, con el apoyo del Gobierno federal, han invertido en desarrollar sus propios planes de estudios, y delegando en las ciudades y los estados la responsabilidad de complementar los libros de texto del PNLD con materiales adicionales que tengan en cuenta las características específicas de sus currículos, algo para lo cual es posible que no tengan los medios o la capacidad.

2.6. La BNCC y la formación del profesorado

Para que la BNCC surta el efecto deseado en el rendimiento de los alumnos, es necesario incorporar las capacidades y las competencias establecidas en ella a los currículos de los programas de formación inicial del profesorado, de manera que todos los futuros docentes se sientan preparados para ayudar a que sus alumnos las desarrollen. El Gobierno de Temer aprovechó la Reforma del Segundo Ciclo de Enseñanza Secundaria para modificar la Ley Nacional de Educación y ordenar que la BNCC se incorporase al plan de estudios de la formación inicial del profesorado en un plazo de dos años a partir de su aprobación (LDB, artículo

62). Aunque este cambio de la ley transmite un mensaje enérgico, el Ministerio de Educación dispone de pocos mecanismos para hacerlo cumplir. Las universidades siguen siendo las adversarias más duras de la BNCC. En las audiencias públicas organizadas por el CNE, los representantes de las universidades expresaron reiteradamente su disconformidad, a veces referida a discrepancias conceptuales con el contenido de la BNCC, pero otras también a su propia existencia, lo cual es más alarmante. Muchos teóricos de la enseñanza brasileños consideran que la BNCC atenta contra la autonomía pedagógica de los docentes y los centros de enseñanza, y se oponen con firmeza a cualquier versión de la Base, especialmente si ha sido aprobada por un Gobierno que muchos juzgan ilegítimo. Si los Departamentos de Educación de la Universidad no aceptan la BNCC, es muy poco probable que la incorporen a sus planes de estudios.

Seguramente, una manera más eficaz de hacerla cumplir sería que las ciudades y los estados exigiesen las capacidades y competencias especificadas en la BNCC como parte de sus exámenes de admisión para una plaza de profesor. Que los programas de formación inicial del profesorado incorporasen esas capacidades y competencias a sus currículos supondría un cambio profundo con respecto al enfoque teórico actual. No obstante, el problema de cómo transmitir las seguiría existiendo, ya que va más allá del alcance de la BNCC.

Con el fin de abordar la calidad de la enseñanza de manera más amplia, el Ministerio de Educación elaboró unos “estándares básicos comunes” diferentes para los programas de formación del profesorado (tanto iniciales como continuos), y los sometieron a la consideración del Consejo Nacional de Educación a finales de 2018. El CNE los aprobó por unanimidad en noviembre de 2019. Actualmente, el documento espera la ratificación final y su publicación por el Ministerio de Educación.

Considerando la importancia decisiva que la calidad del profesorado tiene para el rendimiento de los estudiantes, si la BNCC no logra influir en estos programas, su impacto será menor. El desarrollo profesional ofrecido directamente por los departamentos de educación

incorporará con más facilidad sus propios planes de estudios diseñados de acuerdo con la BNCC que los programas basados en la universidad, que gozan de mayor autonomía y están guiados por intereses e incentivos muy alejados de las necesidades y las aspiraciones de las aulas de las escuelas públicas. Dado que la educación superior es responsabilidad directa del Gobierno federal, corresponde al Ministerio de Educación desarrollar y aplicar las políticas que garanticen que los programas basados en la universidad preparen mejor a sus alumnos para convertirse en profesores excelentes. El tercer sector, liderado en este caso por la ONG Todos pela Educação, ha puesto gran interés en sentar una base de conocimientos sólida y presionar al Gobierno para reformar la formación del profesorado como vía principal hacia la mejora de la calidad de la educación en Brasil.

2.7. La BNCC y las Evaluaciones Nacionales de Estudiantes

Dado su carácter federal, la BNCC solo se implantará con éxito si la evaluación del alumnado puede demostrar que los estudiantes han adquirido las capacidades y las competencias establecidas en el documento. Las evaluaciones tienen que tomar como referencia la BNCC, no los planes de estudios locales, y servir como un termómetro nacional de la calidad de la educación. Brasil dispone de un sistema de evaluación de estudiantes fuerte, técnicamente sólido y con una larga experiencia, cuyas reglas han tenido gran influencia en los planes de estudios municipales y estatales. Con la BNCC, las ciudades y los estados obtienen una orientación más sólida y detallada para sus planes de estudios y para las medidas posteriores referentes al material docente, el desarrollo del profesorado y los sistemas locales de evaluación del alumnado. Si estas medidas se aplican correctamente a escala local, los resultados deberían quedar reflejados en las evaluaciones nacionales, las cuales, a diferencia de los sistemas de evaluación locales, no deberían basarse en los currículos, sino concentrarse en los conocimientos que todos los estudiantes brasileños deben adquirir de acuerdo con la BNCC. La BNCC devuelve al sistema nacional de evaluación la función que le corresponde: informar de si los sistemas escolares están logrando desarrollar las capacidades y las com-

petencias en unos cuantos hitos cruciales, en vez de limitar lo que se debería enseñar a la materia sometida a examen.

El Sistema de Evaluación de la Educación Básica de Brasil (SAEB) se creó en 1990, pero sus resultados solo son comparables desde 1995 en adelante, cuando el INEP, el instituto federal responsable del SAEB, adoptó la metodología de la teoría de respuesta al ítem (TRI). Desde entonces, al final de primaria (actualmente, quinto grado), al final de primer ciclo de secundaria (actualmente, noveno grado), y al final de bachillerato cada dos años, se evalúa una muestra representativa de las capacidades de los alumnos de los centros de enseñanza públicos en Portugués y Matemáticas. En 2005, las evaluaciones se extendieron a todos los alumnos de final de primaria y primer ciclo de secundaria, y en 2017 se incluyeron también todos los alumnos de final de bachillerato, lo cual proporcionó resultados por centro de enseñanza y ciudad para cada uno de esos tres niveles de la educación básica.

Desde 2007, los resultados de quinto, noveno y decimosegundo grado se combinan con las tasas de promoción para generar el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) para primaria, primer y segundo ciclo de secundaria para cada escuela, ciudad, estado, y para todo el país. Los objetivos correspondientes hasta 2021 han sido fijados por el Instituto de Estudio de la Educación Nacional (INEP) del Ministerio de Educación. El IDEB ha llamado la atención de la opinión pública sobre la calidad de los centros de enseñanza y los sistemas escolares de Brasil cada dos años, con resultados disponibles desde 2005 en adelante¹³. Este calendario significa que el IDEB se publica siempre en años electorales, cuando puede presentarse en las campañas y los debates. Los políticos, especialmente los que intentan ser reelegidos, están deseosos de mostrar que han logrado mejorar los resultados del índice.

13. Solo se disponía de resultados del Ideb para bachillerato hasta 2017, cuando SAEB empezó a evaluar a todos los alumnos del 12º grados, lo cual posibilitó el cálculo de resultados por ciudad y por centro de enseñanza.

La resolución del Consejo Nacional de Educación que instituyó la BNCC para infantil, primaria y primer ciclo de secundaria determinó que los exámenes nacionales debían incorporar sus cambios al cabo de un año de su publicación, lo cual correspondía a finales de 2018. La resolución que estableció la BNCC para bachillerato se aprobó el 17 de diciembre de 2018, y concedía un máximo de cuatro años para adaptar las evaluaciones y los exámenes de bachillerato, como el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), a los nuevos objetivos curriculares. En respuesta a la primera resolución de la BNCC, el INEP publicó nuevas normas de evaluación para el SAEB y anunció cambios como el adelanto al final de segundo grado (siete años) del examen de lectoescritura y aritmética que antes se realizaba a finales de tercero (ocho años), y la inclusión de las ciencias sociales y naturales en los exámenes de noveno (INEP, 2018, p. 46).

Teniendo en cuenta que la resolución de 2017 determina que las ciudades y los estados tienen que haber implementado los planes de estudios adaptados a la BNCC para finales del curso escolar de 2020, el SAEB de 2019 probablemente servirá como punto de referencia para unas y otros, en vez de servir para evaluar la aplicación práctica de la BNCC. Como parte de la comparativa internacional realizada por el Movimento pela Base, una de las enseñanzas extraídas de la aplicación de los estándares académicos fundamentales fue la proporcionada por el caso de Nueva York, donde las evaluaciones adaptadas a los estándares se adoptaron demasiado pronto, lo cual provocó insatisfacción entre el profesorado y tuvo consecuencias negativas para la reforma. Con el fin de evitar que esto ocurra, el INEP debe comunicar claramente qué evaluará en 2019 y cómo se deben hacer públicos los correspondientes resultados del IDEB, teniendo en cuenta que la aplicación de la reforma todavía estará en proceso. Si se utiliza el SAEB para evaluar la puesta en práctica de la BNCC, es importante no olvidar que el primer grupo de edad que habrá cursado 12 años de planes de estudios adaptados a la BNCC no obtendrá el título de bachillerato hasta 2032.

2.8. La BNCC y las competencias para el siglo XXI

La característica más ambiciosa de la BNCC, que no constó en el documento hasta su tercera versión, es que establece 10 competencias fundamentales que todos los estudiantes deben adquirir a lo largo de la educación básica, empezando en la etapa preescolar. Estas competencias incluyen el aprendizaje permanente, el pensamiento crítico, la sensibilidad estética, las capacidades comunicativas, la alfabetización digital, el espíritu emprendedor, el autocuidado, la empatía, la ciudadanía y la ética. Las competencias fundamentales amplían los objetivos de la educación básica mucho más allá de las competencias académicas, para convertirlas en las competencias para el siglo XXI, ampliamente reconocidas como esenciales para preparar a las próximas generaciones para los retos de la cuarta revolución industrial.

A pesar de toda su ambición, la BNCC fue criticada por la falta de vínculos explícitos entre las 10 competencias fundamentales y las competencias y las capacidades específicas de las asignaturas, lo cual suponía delegar en las ciudades y los estados la responsabilidad de establecer esos vínculos ellos mismos. A esto hay que añadir que, por lo general, las competencias básicas no están integradas en los programas de formación del profesorado, y a menudo se les concede menos prioridad que a las necesidades más básicas de alfabetización y aprendizaje matemático. En este contexto, el Ministerio de Educación y sus socios del tercer sector han desarrollado orientaciones, han producido vídeos y cursos por Internet dirigidos a cubrir esta laguna, y han ayudado a las ciudades y a los estados a integrar las 10 competencias fundamentales en sus planes de estudios.

El Movimento pela Base colaboró con el Centro para el Rediseño Curricular de Boston en la elaboración de un documento titulado *Dimensiones y desarrollo de las competencias fundamentales de la BNCC*, en el que cada una de esas 10 competencias se divide en dimensiones y subdimensiones en las que se especifican las competencias que los alumnos deben adquirir

en las diferentes fases de la educación básica¹⁴. Otros materiales elaborados incluyen un curso telemático de dos horas creado por *Nova Escola* (la revista para docentes número uno en Brasil) y la Fundación Lemann titulado *Las competencias básicas de la BNCC*, así como una plataforma digital llamada *Competencias en la BNCC* (<http://www.competenciasbncc.org.br/>) que relaciona las competencias generales con las de la asignatura y el grado. Para hacerlos fácilmente accesibles, estos materiales están organizados en la página web oficial de la BNCC (<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>), en la del Movimiento pela Base (<http://movimentopelabase.org.br/>), y en la plataforma digital *Competencias Básicas* mencionada anteriormente.

Este esfuerzo concertado y la riqueza del material a disposición dan testimonio de la relevancia que las capacidades socioemocionales y del siglo XXI han adquirido en el debate educativo brasileño. Uno de los principales bastiones en este terreno ha sido el Instituto Ayrton Senna, que en mayo de 2015 presentó el eduLab21, dirigido a “diseminar conocimiento científico que abra las fronteras educativas y prepare a los niños y a los jóvenes para la vida en el siglo XXI” en colaboración con instituciones nacionales e internacionales (<https://institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/Atuacao/Atuacao2/edulab-21.html>, mi traducción). Su página web proporciona un amplio repositorio de recursos sobre cómo integrar las capacidades socioemocionales en los planes de estudios y en el aula. Asimismo, están invirtiendo en maneras de medir esas aptitudes y han creado el SENNA, un instrumento para cuantificar las capacidades socioemocionales, especialmente las asociadas con las cinco grandes dimensiones de la personalidad (apertura, extraversión, amabilidad, conciencia, neuroticismo) en los sistemas escolares. Otra institución del tercer sector que se ha convertido en líder en este debate es el Instituto Inspirare a través de Anna Penido, miembro del Movimiento pela Base y firme defensora de las competencias básicas.

14. El documento se puede consultar en la página web del Movimiento pela Base a través del siguiente enlace: http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2018/03/BNCC_Competencias_Progressao.pdf

Penido aparece en la mayoría de los vídeos y es citada en gran parte de los documentos que tratan de las competencias básicas de la BNCC. Una de las iniciativas de Inspirare es la página web *Porvir* (<https://porvir.org>), otra importante fuente de información, materiales y referencias para los sistemas escolares, los centros de enseñanza y los docentes interesados en ampliar la puesta en práctica de las competencias básicas y las aptitudes socioemocionales.

Aunque el tercer sector desempeña un papel importante a la hora de facilitar materiales de apoyo, los que llegan a las aulas y a los alumnos son los que proporciona el Gobierno, mayoritariamente a través del PNLD. Como ya hemos mencionado, el PNLD 2019 incluye un libro de texto por proyectos basado en las competencias básicas de la BNCC. Dado que es la primera vez que se va a elaborar esta clase de material, será interesante ver qué proponen los editores y cómo será recibido por los maestros de primero a quinto. Lamentablemente, el PNLD nunca ha sido evaluado o siquiera seguido de cerca para intentar entender cómo materiales diferentes pueden afectar al rendimiento de los alumnos. Esperemos que el tercer sector pueda ayudar también a llenar este vacío.

A pesar de todos los esfuerzos, los niveles de aprendizaje extremadamente bajos presentados a principios de este capítulo son una advertencia importante frente a la focalización en estas competencias básicas, considerando que los sistemas escolares experimentan una gran presión para que se centren en las competencias académicas dejando de lado todo lo demás. Sobre todo, teniendo en cuenta que Matemáticas y Portugués son las únicas asignaturas que cuentan para el IDEB, el indicador con más peso político. Por eso, los sistemas escolares que ya han superado sus objetivos en el IDEB suelen ser los que pusieron en práctica reformas dirigidas a desarrollar las competencias para el siglo XXI. Un ejemplo de ello es el de Sobral, una ciudad del estado de Ceará, en el noreste del país, que ostenta los mejores resultados del IDEB de Brasil y ha empezado a aplicar un programa iniciado en 2018 y centrado en desarrollar las aptitudes socioemocionales de su profesorado.

Para fomentar las competencias básicas, Brasil tendrá que integrarlas en su sistema de evaluación (SAEB) o, como mínimo, sus más firmes defensores deberán demostrar a las ciudades y a los estados que introducirlas en sus planes de estudios y en sus materiales mejorará los resultados de aprendizaje en todas las áreas, incluidas Portugués y Matemáticas.

Garantizar que todos los estudiantes dominen las 10 competencias básicas establecidas en la BNCC al final de la secundaria es un objetivo a largo plazo extremadamente ambicioso. Antes de que podamos fijar una fecha para el logro de esta hazaña, necesitamos saber en qué punto nos encontramos. Debido a la complejidad de las competencias básicas, cada una de las cuales implica varias capacidades, actitudes, y a veces varios valores, no está claro si seremos capaces de cuantificar todas ellas y cuándo. Hasta entonces tenemos a nuestro lado a la OCDE, que ya ha empezado a abordar este reto y que probablemente allanará el camino de Brasil en este terreno.

2.9. Bibliografía

Abrucio, F. L., Seggatto, C. I. & Pereira, M. C.G. (2016) Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas Do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo

<http://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2016/12/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf>

[Fecha de último acceso 30 de noviembre de 2019]

Brazil (1988) *Presidência da República, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

Brazil (1996) *Presidência da República, Lei de Diretrizes e Bases*, Bill 9394/1996.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

Brazil (2014) *Presidência da República, Plano Nacional de Educação*, Bill 13005/2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

Brazil (2017) *Presidência da República, Decreto 9.099*, July 18, 2017

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

CNE Conselho Nacional de Educação (2010) *Resolução 4 de 2010*,

http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

CNE National Education Council (2017) Decision 15 of 2017 on the matter of the BNCC.

<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2017-pdf/78631-pcp015-17-pdf/file>

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

CNE National Education Council (2017), Resolução 2 de 2017,

http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

Elango, S., Garcia J. L., Heckman, J. & Hojman, A. (2015) Early Childhood Education

<https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/FINALMoffitt-ECE-Paper2015.pdf>

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

FNDE (2017) Public Bid 01/2017 for 2019 PNLD Textbooks.

<https://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/10521-pnld-2019>

[Fecha de último acceso 30 de noviembre de 2019]

INEP. (2018) Resumo Técnico: Censo da Educação Básica 2018 [recurso eletrônico]

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf.

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

InfoBNCC #2, October 2019, http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2019/10/infobncc2_out2019_final.pdf.

[Fecha de último acceso diciembre de 2019]

OECD (2005) The Definition And Selection of Key Competencies: Executive Summary

<https://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>.

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

OECD, PISA (2012) Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know, p. 8. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>.

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

MEC (2016) *Portaria MEC 790, July 27th 2016*. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=46471-link-port-790-base-curricular-pdf&category_slug=julho-2016-pdf&Itemid=30192

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

MEC (2018) Paraná aprova primeiro currículo em consonância com a BNCC.

<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/71361-parana-aprova-primeiro-curriculo-em-consonancia-com-a-bncc>

[Fecha de último acceso 30 de noviembre de 2019]

Todos Pela Educação (2018) Educação Já, 21-24.

https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/58.pdf

[Fecha de último acceso marzo de 2019]

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017).

World Population Prospects: The 2017 Revision. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_Wallchart.pdf [Fecha de último acceso 30 de noviembre de 2019]

World Bank Data (2015), <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=BR-OE>. [Fecha de último acceso 20 de marzo de 2019]

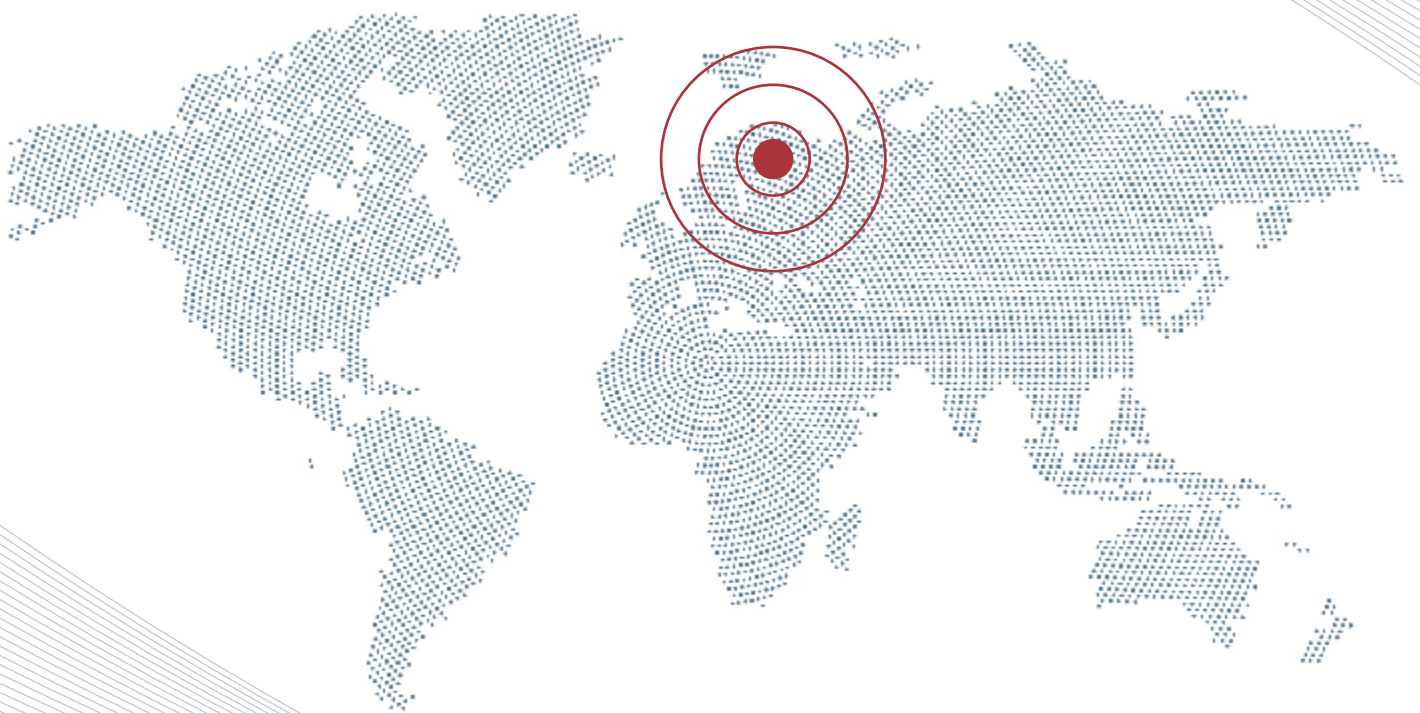
World Economic Outlook Database, International Monetary Fund, October (2018) World

Economic Outlook Database. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weo-data/index.aspx>. [Fecha de último acceso 20 de marzo de 2019]

CAPÍTULO 3

Las reformas de los planes de estudios y la formación del profesorado en Finlandia como apoyo al desarrollo de competencias para el siglo XXI

Jari Lavonen



Capítulo 3

Las reformas de los planes de estudios y la formación del profesorado en Finlandia como apoyo al desarrollo de competencias para el siglo XXI

*Jari Lavonen*¹⁵

Resumen

Este capítulo analiza cómo se ha implantado el aprendizaje de competencias para el siglo XXI en el contexto educativo finlandés a través de la promulgación de planes de estudio nacionales y locales y el diseño de un programa de desarrollo de la formación del profesorado en un sistema educativo descentralizado, en el que profesores, escuelas, municipios y universidades gozan de amplia autonomía. Los planes de estudio y programas de desarrollo hacen hincapié en el aprendizaje de competencias para el siglo XXI. Tanto unos como otros se diseñaron en colaboración con profesores finlandeses y formadores de profesores, representantes del Ministerio de Educación y Cultura, la Asociación de Autoridades Locales y Regionales de Finlandia, el Sindicato de Profesores, los Sindicatos de Estudiantes, y la Asociación de Directores. Las acciones más importantes llevadas a cabo para implantar estos cambios incluyen programas piloto, seminarios y conferencias, con diferentes apoyos y colaboraciones locales, y trabajo en red. Según evaluaciones recientes, ambas iniciativas --el desarrollo de planes de estudio nacionales y locales y un programa de desarrollo de la formación del profesorado-- han tenido como resultado avances hacia la implantación de competencias para el siglo XXI en los centros escolares y en la formación de profesores.

15. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Helsinki, Finlandia

Correo electrónico: Jari.Lavonen@helsinki.fi

Departamento de Educación Infantil y Centro para la Investigación de Prácticas Educativas, Universidad de Johannesburgo, Soweto, Suráfrica

3.1. Introducción

El sistema educativo finlandés es un ejemplo, reconocido internacionalmente, de sistema de alto rendimiento que combina la alta calidad con la equidad y cohesión social generalizadas gracias a una financiación pública razonable (Niemi, Toom y Kallioniemi, 2012). El interés internacional por el sistema educativo finlandés comenzó en 2002, cuando se publicaron los resultados del primer Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) y los estudiantes finlandeses de 15 años obtuvieron calificaciones altas en Lectura, Ciencias y Matemáticas. Desde entonces, los estudiantes finlandeses han obtenido puntuaciones altas entre los países de la OCDE en 2000, 2003, 2006 y 2009 (OCDE, 2007; 2010). Tanto las puntuaciones altas como la poca variación en los resultados del rendimiento se considera que son fruto de un sistema educativo de éxito. La Base de Datos Internacional de Educación¹⁶ recientemente clasificó a Finlandia como segundo país en el mundo por el impacto que ha tenido el sistema educativo en la estabilización de la economía y el desarrollo del entorno social de un país.

El éxito de la educación finlandesa se ha explicado en gran parte por la política educativa finlandesa y su implementación, que siempre trata de reconocer los problemas y superarlos mediante reformas y estrategias colaborativas. Estos esfuerzos incluyen el desarrollo de procesos de programa en los que los responsables de las políticas, administradores del Ministerio de Educación¹⁷, municipios¹⁸, universidades, profesores y formadores de profesores diseñan estrategias y programas de desarrollo (Simola, 2005). Además, el papel descentralizado y autónomo de los profesionales de la enseñanza y los formadores de docentes

16. https://worldtop20.org/education-data-base?gclid=Cj0KCQjA-onjBRDSARIsAEZXCkZKxRAo5fD3Gq-maUE87NwK6TERn1GLz3vJXZi2TVFH7U4r0hVVmTPMaAjB1EALw_wcB

17. El Ministerio de Educación y Cultura es responsable de la planificación general, la dirección y la supervisión de la educación y cuidados preescolares, así como de redactar las leyes necesarias. <https://minedu.fi/en/front-page>

18. Los proveedores de la educación (ciudades y municipios) tienen la responsabilidad de preparar un plan de estudios local y de organizar la educación primaria y secundaria.

para implantar planes de estudio y prácticas de evaluación es otra de las razones del éxito finlandés en la educación (Väljörvi y otros, 2012). Los docentes desempeñan un papel importante en el descentralizado sistema educativo finlandés. Tienen la responsabilidad de participar en el diseño de los planes de estudio locales, diseñar entornos de aprendizaje y cursos, y además valorar tanto su propia labor de enseñanza como los resultados del aprendizaje de los estudiantes. Los profesionales docentes de la enseñanza primaria y secundaria adquieren su formación en universidades tradicionales mediante un programa de máster de 5 años; así se ha hecho en Finlandia durante más de 45 años. Todos los profesores que trabajan en las escuelas finlandesas tienen que haber completado este programa de cinco años.

Los resultados de PISA se consideran un indicador importante de las competencias que tienen los jóvenes para vivir y desarrollarse en el siglo XXI. La OCDE utilizó los resultados de su Proyecto de Definición y Selección de Competencias (OCDE, 2005) mientras diseñaba el marco de PISA, que se usó en el diseño de los elementos de las pruebas (Ananiadou y Claro, 2009). Los resultados de DeSeCo y otros análisis relevantes de las competencias y aprendizaje del siglo XXI (Look: Voogt y Roblin, 2012; Reimers y Chung, 2016) también se usaron en Finlandia cuando se diseñó el nuevo plan de estudios entre 2014 y 2015. Por tanto, desde el punto de vista finlandés, sus resultados educativos están en consonancia con la lista de competencias para el siglo XXI de DeSeCo. Es más, DeSeCo y otros análisis relevantes de las descripciones de aprendizaje en el siglo XXI se emplearon como uno de los marcos de diseño del plan de estudios finlandés, que describimos más abajo. En este capítulo, los análisis y las discusiones solo se desarrollan dentro del marco de DeSeCo.

Según DeSeCo (OCDE, 2005), las personas del siglo XXI necesitan ser capaces de utilizar una amplia gama de herramientas, entre las cuales se encuentran las socioculturales (lingüísticas) y las digitales (tecnológicas), para interactuar de manera efectiva con el entorno, participar e interactuar en un grupo heterogéneo, realizar trabajos relacionados con búsquedas y resolución de problemas, hacerse responsables de la gestión de su propia vida, y actuar con

autonomía. En este entorno, se necesita un pensamiento crítico a la par que creativo para aprender estas competencias.

Pese a la clasificación relativamente alta del sistema educativo finlandés, se han detectado varios problemas en los últimos ocho años. Cuando los informes PISA 2012 (OCDE, 2013) y 2015 (OCDE, 2016) señalaron un descenso en los resultados académicos entre los jóvenes finlandeses, los responsables de las políticas educativas en Finlandia sostuvieron que el sistema educativo ya no promovía competencias para el siglo XXI ni preparaba a los estudiantes adecuadamente para el futuro. El debate en Finlandia ha sido similar al de otros países y se basa en preguntas sobre qué conocimientos y aptitudes se deben enseñar y qué competencias necesitará la siguiente generación (Reimers y Chung, 2016). Otra cuestión debatida en Finlandia tiene que ver con los desafíos relacionados con el impacto y el uso de nuevas tecnologías dentro y fuera del entorno escolar (Niemi, Toom y Kallioniemi, 2013). Además de PISA, el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje de 2013 (TALIS) (OCDE, 2013) demostró que había puntos débiles en la operación de las escuelas finlandesas y en las actividades docentes.

A causa de estos desafíos, se han lanzado diversos foros, comités y proyectos a escala nacional en Finlandia desde 2013, entre ellos Educación Secundaria Futura (MCE, 2013), el Grupo para la Educación Primaria y Secundaria Futuras (Ouakrim-Soivio, Rinkinen y Karjalainen, 2015), y el Foro Finlandés de Formación del Profesorado (MEC, 2016), como parte de los programas del Gobierno del primer ministro Sipilä para 2015-2019 (Publicaciones del Gobierno, 2015). Además, la preparación de un plan de estudios básico nacional para la educación básica (primaria y etapa inicial de secundaria) y la etapa posterior de secundaria (Consejo Nacional de Educación de Finlandia, 2014, 2015) es parte de este empeño. En estos foros, comités y proyectos se habló de los problemas del sistema educativo finlandés, basándose en los estudios de la OCDE, PISA y TALIS (OCDE, 2012, 2013) y en los informes de seguimiento nacional producidos por el Centro Finlandés de Evaluación Educativa (p.e.,

Blömeke y otros, 2018). Los desafíos para la educación finlandesa se pueden resumir sobre la base de estos informes y se enumeran a continuación. Los principales retos relacionados con las competencias para el siglo XXI aparecen subrayados:

- *desafíos relacionados con los alumnos:* descenso de los resultados académicos, bienestar y participación en el aprendizaje y falta de interés en las carreras de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM); necesidades diversas y apoyo para los procesos de aprendizaje de aprendices diversos; y, además, problemas con la integración de evaluaciones formativas y sumativas para apoyar el aprendizaje;
- *desafíos relacionados con el aula:* desafíos a la hora de guiar a los estudiantes en procesos de aprendizaje colaborativos y activos; desafíos en la enseñanza y el aprendizaje en aulas heterogéneas y multiculturales; desafíos en el apoyo a los estudiantes para que aprendan competencias para el siglo XXI conforme al nuevo plan de estudios; y desafíos en el diseño y la utilización de entornos de aprendizaje versátiles en la escuela y fuera, incluida la utilización de tecnología en el aprendizaje;
- *desafíos relacionados con la escuela y la ciudad:* incremento de la variación entre escuelas en los resultados académicos; falta de colaboración de profesores; organizar trabajo de calidad en el plano local; diseñar e implantar mejoras o reformas educativas y utilizar herramientas digitales en la enseñanza y administración; falta de apoyo de liderazgo pedagógico para el aprendizaje vocacional de los profesores, incluidos los planes de desarrollo personal de los profesores y el apoyo en la fase de inducción; y falta de recursos;
- *desafíos relacionados con las competencias de los profesores:* desafíos en las competencias pedagógicas y la orientación innovadora; falta de disposición y competencias para el desarrollo profesional personal y para el desarrollo del entorno escolar; y el trabajo en redes locales e internacionales de profesores;

- *desafíos relacionados con la sociedad*: el número de jóvenes que abandonan la escuela o el mercado de trabajo y el aumento de la desigualdad; la influencia de la digitalización, incluida la inteligencia artificial y la automatización, en el sector educativo; la necesidad de formación continua de los adultos para reflejar los cambios en la vida laboral, por ejemplo, la digitalización; y la necesidad de apoyar el desarrollo sostenible.

Un proyecto de desarrollo o reforma, como la reforma del plan de estudios en la educación primaria o la formación del profesorado, es una herramienta habitual para mejorar la educación en los colegios y para superar los desafíos que se han reconocido (Garm y Karlsen, 2004; Young, Hall y Clarke, 2007). Nonaka, von Krogh y Voelpel (2006) sostienen que la puesta en práctica de las nuevas ideas se basa en procesos de aprendizaje y la creación de conocimientos que abarcan los niveles individual, de grupo y colectivo, y los pares buscan ayuda y orientación de compañeros más expertos. Una idea similar se recalca en las comunidades prácticas, o en el aprendizaje en el lugar de trabajo o en la comunidad, donde los profesionales tienen acceso, adoptan e interiorizan conocimientos que han sido desarrollados en la comunidad (Wenger, 1999). Para tener éxito en el diseño e implantación de programas de reforma o desarrollo a escala nacional, la OCDE (Burns y Köster, 2016) recomienda lo siguiente: involucrar a las partes interesadas, como profesores de primaria y secundaria, profesores de universidad y miembros de sindicatos de profesores; recurrir a organizaciones para diseñar la estrategia; procurar llegar a un consenso en el diseño; asignar recursos sostenibles para el diseño y la implantación de la estrategia; organizar proyectos piloto; y difundir los resultados de los proyectos piloto.

Como se ha descrito anteriormente, en Finlandia se han lanzado varios proyectos nacionales desde 2014, que pretenden implantar competencias para el siglo XXI en las prácticas de enseñanza y de aprendizaje. Este trabajo se centra en dos proyectos a escala nacional, que tratan de contextualizar e implantar competencias para el siglo XXI en el contexto educativo finlandés.

3.2. La reforma de los planes de estudio en la educación básica: cómo apoyar el desarrollo de competencias para el siglo XXI

Desde 1985, el plan de estudios finlandés se ha organizado en dos niveles: el plan de estudios básico a escala nacional y el plan de estudios local o municipal. El plan de estudios básico nacional incluye las metas generales, así como los objetivos y contenidos básicos de las diferentes asignaturas escolares. Los centros escolares y los municipios preparan el plan de estudios local, que tiene en cuenta el contexto y las necesidades locales sobre la base del plan de estudios básico nacional.

En Finlandia, la reforma curricular comenzó en el plano político, cuando el Gobierno recalcó que las competencias para el siglo XXI debían integrarse mejor en las escuelas que en el plan de estudios anterior (Ley 642/2010 de cambio de la educación básica). El currículo nacional marco se diseñó durante los años 2013 y 2014 en un proyecto colaborativo, que se describe más adelante. El Consejo Nacional de Educación¹⁹ avanzó algunas preguntas orientativas (Vahtivuori-Hänninen, Halinen, Niemi, Lavonen, Lipponen y Multisilta, 2014):

- ¿Qué significado tendrá la educación en el futuro? ¿Qué tipos de competencias harán falta en situaciones cotidianas y de la vida laboral? ¿Qué clase de entornos y prácticas de aprendizaje o métodos de enseñanza servirían mejor para la educación y el aprendizaje deseados?
- ¿Cómo se efectuará el cambio a escala municipal y escolar, e incluso en cada lección?
- ¿Qué clase de competencias necesitarán los profesores y otro personal de los centros escolares para poder colaborar y promover el aprendizaje para el futuro?

19. El Consejo Nacional de Educación de Finlandia es una agencia de desarrollo nacional, que tiene la responsabilidad de preparar el plan de estudios básico nacional, apoyar su implantación, desarrollar la educación escolar y financiar programas de formación de profesores en servicios. <https://www.oph.fi/english>

- ¿De qué manera el plan de estudios básico nacional guía la preparación del plan de estudios local y apoya el trabajo de los profesores y de la comunidad escolar en su totalidad? (CNEF, 2014)

El proceso de preparación fue colaborativo, como siempre ha sido. Grandes grupos de expertos (entre ellos profesores de preescolar, de primaria, especializados en asignaturas, directores, formadores de profesores, científicos de la educación, investigadores de diferentes áreas y representantes de diferentes partes interesadas) ayudaron a preparar el plan de estudios conjuntamente. Todo el proceso fue transparente y accesible públicamente a través de herramientas de redes sociales, diversos foros abiertos de discusión, y reuniones locales celebradas en varias zonas de Finlandia.

Después de que el equipo de expertos completara el primer borrador, todos los materiales, incluido el borrador del plan de estudios, se subieron a la página web del Consejo Nacional de Educación de Finlandia (CNEF) para recoger comentarios. Todos los profesores, formadores de docentes, partes interesadas e incluso padres tenían libertad para comentar el primer borrador. Se leyeron los comentarios y se hizo un análisis de estos. A renglón seguido, se preparó un nuevo borrador basado en los comentarios y se subió a la página web para recibir nuevos comentarios. La implicación de las diversas partes interesadas y sus aportaciones fueron esenciales para la implantación. Las partes interesadas se sintieron implicadas en la puesta en práctica del plan de estudios de una manera que Ogborn (2002) describió como el desarrollo de un sentido de propiedad respecto a la reforma o el programa de desarrollo.

Las preguntas anteriores guiaron el diseño del plan de estudios, al igual que lo hicieron las discusiones sobre las competencias que se necesitaban en el siglo XXI, sobre la redefinición de las metas de la educación, y sobre cómo organizar el aprendizaje para que responda a las exigencias del siglo XXI. En consecuencia, el proceso de elaboración del plan de estudios a escala nacional entre 2013 y 2014 contribuyó a desarrollar el sector educativo de Finlan-

dia para el siglo XXI (Vahtivuori-Hänninen, Halinen, Niemi, Lavonen, Lipponen y Multisilta, 2014). A la hora de diseñar el plan de estudios, también se tuvieron en cuenta las competencias transversales. Estas competencias transversales se agruparon bajo las siguientes áreas de competencia: cuidar de uno mismo, gestionar la vida diaria; alfabetización múltiple; competencia digital; competencia para la vida laboral, emprendimiento; involucración participativa, construcción de un futuro sostenible; pensar y aprender a aprender; y competencia, interacción y expresión cultural. Estas siete áreas de competencia se acercan a la definición DeSeCo de competencias para el siglo XXI y se supone que fomentan la evolución de los estudiantes como seres humanos y como ciudadanos del siglo XXI. Además de una descripción general de las competencias transversales, las metas de estas competencias se incluyeron bajo metas curriculares específicas de cada asignatura. Se pretendía que este enfoque ayudase a los profesores a entender el significado de las competencias y cómo implantarlas (Halinen, 2018). Es más, se suponía que es más fácil para los autores de libros de textos y los diseñadores de los entornos de aprendizaje esbozar materiales y entornos de enseñanza y aprendizaje que tienen en cuenta las competencias transversales. En la Tabla 1 más abajo, se comparan las competencias del siglo XXI (DeSeCo) y las competencias transversales finlandesas (CNEF, 2014).

Tabla 1 más abajo, se comparan las competencias del siglo XXI (DeSeCo) y las competencias transversales finlandesas (CNEF, 2014).

Tabla 1: Comparación de las competencias para el siglo XXI y las competencias transversales finlandesas introducidas en el Plan de Estudios Básico Nacional.

Competencias para el siglo XXI (DeSeCo)	Competencias transversales finlandesas introducidas en el Plan de Estudios Básico Nacional
Formas de pensar	
- Pensamiento crítico	- A los alumnos se les instruye para que encuentren cómo se puede construir el conocimiento, por ejemplo, haciendo preguntas y buscando pruebas para responder a estas preguntas. - ... A los alumnos se les enseña la oportunidad de analizar la cuestión críticamente desde diferentes perspectivas
- Pensamiento creativo	- Encontrar soluciones innovadoras que exigen que los estudiantes aprendan a ver alternativas y a unir perspectivas - Trabajo creativo y de exploración, perseverando juntos, y contribuyendo al desarrollo del pensamiento y aprendiendo a aprender
- Aprender a aprender	- Usar la información de manera independiente e interactuar con los demás para resolver problemas, razonar y llegar a conclusiones - Practicar aptitudes de comportamiento y colaboración apropiadas en situaciones de trabajo, observando la importancia de las capacidades lingüísticas y de interacción
Formas de trabajar	
- Indagación	- Trabajo colaborativo, orientado a la indagación y creativo
- Resolución de problemas	- Usar la información de manera independiente e interactuar con los demás para resolver problemas, razonar y llegar a conclusiones
- Comunicación y colaboración	- Practicar aptitudes de comportamiento y colaboración apropiadas en situaciones de trabajo, observando la importancia de las competencias lingüísticas y de interacción
Herramientas para trabajar	
- Alfabetización informacional	- Alfabetización cultural, interacción y comunicación - La alfabetización múltiple se refiere a las aptitudes para interpretar, producir y valorar diferentes textos que ayudan a los estudiantes a entender diversas formas de comunicación cultural y a construir su propia identidad
- Aptitudes tecnológicas, alfabetización audiovisual	- Desarrollo de aptitudes tanto en entornos tradicionales como en entornos multimedia que utilizan la tecnología de diferentes formas. - Desarrollar capacidades TIC en cuatro áreas principales ... y entender la utilización y operación de las TIC ...
Actuar en el mundo	
- Ciudadanía mundial y local	- Cuidar de uno mismo, competencias para la vida diaria y seguridad - ...los estudiantes crecen como ciudadanos activos que actúan conforme a derechos democráticos y son responsables ...
- Conciencia cultural y responsabilidad social	- Competencias para la vida laboral y emprendimiento ... - Participación e influencia, responsabilidad por un futuro sostenible

La preparación del plan de estudios en Finlandia requiere que los profesores se familiaricen con las competencias transversales en dos niveles. Los profesores primero se familiarizan con el nuevo plan de estudios y la introducción de competencias transversales con su par-

ticipación en el trabajo curricular a escala nacional. Durante el proceso de elaboración del plan de estudios local, los profesores y otras partes interesadas han estado activos en la preparación del plan de estudios local y han descrito detalladamente cómo el aprendizaje de competencias transversales queda integrado en las asignaturas escolares. Según Jauhainen (1995) y Holappa (2007), los procesos del plan de estudios local inspiran y capacitan a profesores y directores de escuela a diseñar el currículo local y sus procesos de trabajo, y aumentan la calidad general de la educación.

Para apoyar el aprendizaje de competencias transversales, la reforma curricular pretende aumentar las prácticas colaboradoras en el aula haciendo que los estudiantes tomen parte en estudios multidisciplinares basados en fenómenos y proyectos, en los cuales varios profesores pueden trabajar simultáneamente con cualquier número de estudiantes. En la práctica, todas las escuelas tienen que diseñar y facilitar al menos un período de estudio cada año escolar para todos los estudiantes, centrado en estudiar fenómenos o temas que sean de especial interés para los alumnos. De estos se espera que tomen parte en el proceso de planificación de estos estudios. Los centros escolares aportarán sus puntos de vista, conceptos y métodos específicos para la planificación e implantación de estos períodos de estudio. Qué temas se eligen y cómo se llevan a cabo estos períodos de estudio integradores se decidirá en el nivel de la escuela local.

Para apoyar a las escuelas en la preparación e implantación del plan de estudios, el Consejo Nacional de Educación estableció la red Majakka (CNEF, 2016). Esta red ha organizado reuniones y diseñado una plataforma web. Adicionalmente, en 2017, el Consejo Nacional de Educación asignó 100 millones de euros a los proveedores de educación para contratar a tutores que puedan apoyar a los profesores en el aula a implantar las competencias transversales para su enseñanza (MEC 2017). En conjunto, se crearon 2.000 puestos de tutores en los municipios finlandeses para apoyar el aprendizaje de competencias transversales, y sobre todo para crear nuevos entornos de aprendizaje digitales (Oppiminen uudistuu, 2018).

En 2018, el Centro de Evaluación Educativa de Finlandia evaluó tanto la implantación del plan de estudios básico nacional a escala local como el proceso de preparar el currículo local mediante el análisis del plan de estudios local de todos los proveedores de educación. Es más, el Centro entrevistó a especialistas en el plan de estudios para informarse sobre el éxito y los desafíos de implantar el plan de estudios a escala local. Según la evaluación, los sistemas de guía nacionales y locales han apoyado la implantación del plan de estudios y también la enseñanza en el aula. Además, las competencias transversales se han integrado con las metas de las asignaturas escolares en el plano escolar, y los profesores son conscientes de esta integración. Sin embargo, la integración de las competencias transversales en la enseñanza y aprendizaje en el aula tiene sus desafíos (Saarinen y otros, 2019).

3.3. La reforma de la formación del profesorado: cómo apoyar el desarrollo de aptitudes para el siglo XXI

A fin de avanzar en la formación del profesorado y superar los desafíos reconocidos, el ministro de Educación y Cultura creó un Foro Finlandés de Formación del Profesorado en 2016 (MEC, 2016). Al foro se le pidió que preparase conjuntamente un programa de desarrollo para la formación de docentes. De modo adicional, se le pidió al foro que identificase las medidas esenciales para desarrollar la formación del profesorado y apoyar la implantación del programa de desarrollo.

Entre 2016 y 2018, el foro de formación del profesorado organizó una revisión de la bibliografía relativa a los conocimientos y la formación de los profesores. Celebraron 12 reuniones a escala nacional y 7 reuniones locales, en las que participaron formadores de profesores de universidades finlandesas y partes interesadas relacionadas con la formación del profesorado, incluidos sindicatos y autoridades regionales. En estas reuniones se habló de los desafíos y de las metas de la formación de profesores y la preparación del programa de desarrollo para el documento sobre la formación del profesorado.

La revisión de la bibliografía, igualmente organizada por el foro, presentó los resultados de estudios sobre la función de la educación en la sociedad; los conocimientos y el aprendizaje de los profesores; la enseñanza y el aprendizaje en un aula heterogénea; las diferencias individuales de quienes aprenden; y el diseño y la utilización de innovaciones en la educación, como la tecnología educativa (Husu y Toom, 2014). Esta revisión tuvo un impacto en las discusiones del foro e influyó en el diseño del programa de desarrollo.

Se organizó un proceso nacional de intercambio de ideas en la web, relativo a la renovación de la formación del profesorado, basado en la idea de que un grupo grande de personas es más inteligente que unos pocos individuos de una élite; un grupo así también es mejor a la hora de generar ideas, resolver problemas, fomentar la innovación y llegar a decisiones sabias (Surowiecki, 2015). Esta sesión de intercambio de ideas a escala nacional también sirvió para apoyar la implantación del programa de desarrollo: la gente adopta más fácilmente una estrategia si toma parte en su desarrollo. Se invitó a participar en el proceso de generación de ideas a través de la web a formadores de profesores de todas las universidades finlandesas, así como a todos los profesores y empleados administrativos que trabajaban en el campo de la educación tanto a escala nacional como local. A los participantes se les guió para que generasen ideas sobre qué sería importante para el futuro de la formación del profesorado y para que evaluaran y clasificasen 10 ideas aportadas por otros. En la clasificación, los participantes asignaron un número de 0 a 100 al evaluar la importancia de estas ideas. La herramienta de intercambio de ideas a través de la web combinó ideas similares para su clasificación. Según los participantes, las prioridades más importantes para que los alumnos aprendiesen con la formación de profesores fueron las aptitudes para aprender a aprender, junto con las capacidades de interacción y colaboración. Las competencias implicaban generar ideas, prepararse para el cambio, llevar a cabo acciones basadas en la investigación, y colaborar en asociaciones y redes para que los profesores puedan participar de manera colaborativa para desarrollar prácticas y cultura de aula en contextos escolares particulares. La mayoría de las aptitudes y competencias con la mejor puntuación se necesitaban fuera

del aula. Esto era una indicación de que, en la formación del profesorado, los participantes creían que debía prestarse más atención a las aptitudes y competencias que se necesitan para una colaboración eficaz de los profesores.

El programa de desarrollo establece tres metas de competencia estratégica para la formación de profesores antes de su ejercicio y durante el mismo y para su desarrollo profesional permanente. Estas metas de competencia no incluyen todas las metas posibles, pero sí subrayan cuál es la dirección para desarrollar la formación del profesorado. Según este documento, el profesional docente deberá tener, en primer lugar, una base de conocimientos sólida y amplia, incluido el conocimiento sobre una asignatura particular y pedagogía, cómo encajar la diversidad entre quienes aprenden, colaboración e interacción, aptitudes digitales y de investigación, las conexiones de la escuela con la sociedad y con el mundo empresarial, y la ética. En segundo lugar, el profesor deberá ser capaz de generar ideas novedosas e innovaciones educativas mientras se diseña el plan de estudios local, capaz de planificar iniciativas educativas inclusivas, y capaz de diseñar y adoptar innovaciones pedagógicas. En tercer lugar, el profesor deberá tener las competencias que se requieren para el desarrollo de redes y asociaciones con estudiantes, padres y otras partes interesadas. En la Tabla 2, se comparan las competencias para el siglo XXI (DeSeCo) y las metas estratégicas del programa de desarrollo finlandés para la formación del profesorado (MEC, 2016).

Tabla 2: Comparación entre competencias para el siglo XXI y las metas estratégicas del programa de desarrollo finlandés para la formación del profesorado.

Competencias para el siglo XXI (DeSeCo)	Metas estratégicas del programa de desarrollo finlandés para la formación del profesorado
Formas de pensar	
- Pensamiento crítico	- Capacidades de investigación (aptitudes que se requieren para ser críticos y consumir conocimientos basados en la investigación)
- Pensamiento creativo	- Capacidades para generar y evaluar ideas relativas a la enseñanza y el aprendizaje en el aula
- Aprender a aprender	- Capacidades para desarrollar el conocimiento experto de los profesores a través de actividades reflexivas - Capacidad para orientar, instruir o formar a otros profesores
Formas de trabajar	
- Indagar y resolver problemas	- Capacidades para planificar, implantar y valorar las prácticas de los profesores y el aprendizaje de sus alumnos - Capacidades de investigación (aptitudes para producir conocimiento basado en la investigación)
- Comunicación y colaboración	- Capacidades de interacción para colaborar en diferentes redes y asociaciones
Herramientas para trabajar	
- Alfabetización informacional	- Conocimiento de la asignatura, conocimiento del contenido pedagógico y de la pedagogía, y conocimiento del contexto
- Aptitudes tecnológicas, alfabetización audiovisual	- Capacidades para actuar en diferentes entornos de aprendizaje digitales y físicos, incluidas las aptitudes digitales, y para aprender en ambientes fuera del aula - Aptitudes digitales - Conocimiento sobre el aprendizaje y la diversidad entre quienes aprenden
Actuar en el mundo	
- Ciudadanía mundial y local - Conciencia cultural y responsabilidad social	- Conciencia de los diferentes temas transversales del currículo, incluidos los relativos a los derechos humanos y la democracia, la educación para el emprendimiento, el desarrollo sostenible y la globalización - Conciencia de las diferentes dimensiones de la profesión de profesor: las bases sociales, filosóficas, psicológicas, sociológicas e históricas de la educación, así como las conexiones de la escuela con la sociedad

Además de las metas de competencia estratégica, el programa de desarrollo también incluye seis directrices concretas de acción estratégica, que determinaron la dirección a seguir para el desarrollo de la formación de docentes. Tras publicarse el programa de desarrollo en octubre de 2016, se seleccionaron 31 proyectos piloto y se pusieron en marcha a finales de 2016. Estos proyectos se organizaron según las tres metas estratégicas y las seis directrices de acción estratégica para el desarrollo de la formación del profesorado. En conjunto, el

presupuesto nacional asignó 30 millones de euros a estos proyectos. Durante las reuniones del foro en 2017 y 2018, los proyectos piloto hicieron sus presentaciones y recibieron comentarios de otros participantes en las reuniones.

El Centro de Evaluación Educativa de Finlandia evaluó la implantación del programa de desarrollo finlandés para la formación del profesorado mediante el análisis de los documentos de los proyectos piloto, la organización de una encuesta para los proyectos piloto y entrevistas a partes interesadas y expertos de los proyectos piloto. Según la evaluación, el modelo de reforma de la formación del profesorado preparado en el foro sobre la formación de docentes tenía varios puntos fuertes, incluido el trabajo en red y el hecho de unir a diferentes expertos y partes interesadas. Este trabajo en red había servido para apoyar la implantación de todas las metas de competencia estratégica, incluido el énfasis en las competencias para el siglo XXI. Se reconoció que la mayoría de los proyectos piloto hacían mucho hincapié en la construcción y la colaboración de la comunidad. La evaluación también observó desafíos y metas ulteriores para el programa de implantación, como la creación de un plan claro para apoyar la consecución de las metas de competencia estratégica. Es más, la efectividad de los proyectos piloto deberá controlarse y evaluarse sobre la marcha y después de que se haya completado en 2023–2024 (Niemi y otros, 2018).

3.4. Debate

Este capítulo ha analizado los desafíos de la educación finlandesa, especialmente la implantación de competencias para el siglo XXI en la educación primaria, secundaria y en la formación del profesorado. Adicionalmente, ha examinado cómo se superarán estos desafíos a través del esquema colaborativo y la implantación del plan de estudios a escala nacional y el programa de desarrollo nacional de la formación del profesorado en un sistema educativo descentralizado, donde se pone el énfasis en la autonomía del profesor, de la escuela, del municipio y de la universidad. Sobre la base de las evaluaciones nacionales, la implantación del plan de estudios básico y el programa de desarrollo de la formación del profesorado han

servido para apoyar el desarrollo de la enseñanza y el aprendizaje de competencias para el siglo XXI. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar el impacto que el plan de estudios y el programa de desarrollo han tenido sobre las prácticas educativas o hasta qué punto el plan de estudios y el programa han apoyado la formación del profesorado y a las escuelas para superar los desafíos en la educación identificados.

El diseño y la implementación de las estrategias, planes de estudio y programas a escala nacional estuvieron ayudados por la orientación, la planificación, el diseño y elección del momento oportuno para los objetivos, la colaboración y el trabajo en red, proyectos piloto y difusión de sus resultados, y una orientación reflexiva (Burns y Köster, 2016). La colaboración y el trabajo en red dieron lugar a la creación de foros para debatir los desafíos en los centros escolares y en la formación del profesorado, así como para establecer metas estratégicas para apoyar el diseño del programa de estudios básico o el programa para desarrollar la formación del profesorado (Kitchen y Figg, 2011; Paavola y Hakkarainen, 2014). Por consiguiente, la colaboración se produce entre profesores y formadores de profesores en las escuelas y universidades, entre las escuelas o universidades y las partes interesadas en la educación, como el Ministerio de Educación y Cultura, y entre los proveedores de educación o los municipios y los profesores y formadores de profesores. Estas características de apoyo a la implantación del programa o estrategia de desarrollo han contribuido al aprendizaje profesional de los profesores y de los formadores de profesores (Maier y Schmidt, 2015).

A fin de hacer frente a los desafíos del futuro, desde 2014 se ha hecho hincapié en las competencias transversales a escala nacional y local en Finlandia. Las competencias transversales se han integrado en las metas de varias asignaturas impartidas en la escuela. Es más, esas competencias se ponen de relieve en las prácticas de aula colaborativas, animando a los alumnos a participar en estudios multidisciplinares y basados en fenómenos y proyectos. Las competencias transversales se dividieron en 7 categorías: cuidar de uno mismo, gestionar la vida diaria; alfabetización múltiple; competencia digital; competencia para la vida laboral, emprendimiento; implicación participativa, construcción de un futuro

sostenible; pensar y aprender a aprender; y competencia, interacción y expresión cultural. Estas 7 áreas de competencia están en concordancia con los resultados del proyecto DeSeCo (Tabla 1). Se supone que la implantación de las competencias transversales para enseñar y aprender promueve holísticamente el crecimiento de los estudiantes como seres humanos y como ciudadanos. Para apoyar la adopción de las competencias transversales, el plan de estudios básico nacional se diseñó en un extenso proceso de colaboración en el que el Consejo Nacional de Educación de Finlandia trabajó junto a los municipios, las escuelas y los profesores, además de colaborar con formadores de profesores, investigadores y otras partes interesadas clave. Para el plan de estudios a escala local, hay autonomía para que los profesores y autoridades municipales desarrollen sus propias estrategias innovadoras para implantar las competencias transversales en la enseñanza y el aprendizaje.

El proyecto de alcance nacional, el foro de formación del profesorado, buscaba la manera de apoyar mejor a los profesores para abordar los desafíos del futuro. El programa de desarrollo fue diseñado por 70 expertos de universidades y de universidades aplicadas, el Ministerio de Educación y Cultura, y representantes de la Asociación de Autoridades Finlandesas Locales y Regionales, el Sindicato de Profesores, el Sindicato de Estudiantes y la Asociación de Rectores. La colaboración y activación de formadores de profesores contó con el apoyo de reuniones locales y a escala nacional, la asignación de recursos a proyectos piloto, y un proceso nacional de intercambio de ideas a través de la web. Con este intercambio de ideas se pretendía recabar opiniones variadas relativas al desarrollo de la formación del profesorado. El foro reconoció tres metas de competencia estratégica que deben resaltarse en la formación antes y durante el ejercicio de los profesores para preparar a los docentes para enseñar competencias del siglo XXI. Según estas metas, quienes estudian para ser profesores y quienes ya lo son deben aprender lo siguiente: en primer lugar, una base de conocimientos sólida y amplia sobre una asignatura particular y pedagogía, y acoplar los diversos estilos de aprendizaje y la utilización de aptitudes digitales y de investigación; en segundo lugar, la capacidad para generar ideas novedosas e innovaciones educativas; y en tercer lugar, las competencias que se requieren

para el desarrollo del conocimiento experto de los docentes y de sus centros escolares (MEC, 2016). Estas tres metas de competencia estratégica están en concordancia con los resultados del proyecto DeSeCo (Tabla 2). Mientras se diseñaba el programa, se organizaron varias reuniones locales y nacionales durante la fase de diseño y difusión. En total, el Ministerio de Educación financió 31 proyectos piloto para implantar el programa de desarrollo.

Entre las características del sistema educativo finlandés están la descentralización y la autonomía. La descentralización permite a profesores y formadores de profesores abordar contextos locales en la implantación del plan de estudios, las estrategias y los programas nacionales. La descentralización y la autonomía están fuertemente vinculadas a la manera finlandesa de interpretar la profesionalidad del docente y del formador de profesores, así como la consideración que tienen los profesores y la formación de docentes en la sociedad finlandesa. Sin embargo, la descentralización y la autonomía suponen un reto para la preparación de las estrategias y directrices nacionales: ¿cómo se debe apoyar a las entidades autónomas para que adopten estas estrategias o directrices? En Finlandia, las competencias para el siglo XXI se han implantado en los colegios y en la formación del profesorado a través del diseño y la implantación del currículo básico nacional y del programa de desarrollo de la formación de docentes. Se prepararon en colaboración con el nivel nacional y se han implantado en el nivel local. Los institutos o facultades de formación del profesorado y los proveedores de la educación, que son responsables de organizar el aprendizaje profesional de los profesores y la educación obligatoria y secundaria, han contado con muchas y variadas ayudas en el desarrollo y la implantación. En primer lugar, el diseño y la implantación han hecho partícipes a los profesores y formadores de profesores en la preparación del plan de estudios básico nacional y el programa de desarrollo de formación del profesorado. En segundo lugar, han organizado el aprendizaje profesional mediante tutoría, formación y proyectos piloto. En tercer lugar, se han organizado varios seminarios y reuniones a escala nacional y local para apoyar la comunicación y el aprendizaje profesional. De este modo, el diseño y la implantación del plan de estudios básico nacional y el programa de desarrollo de la formación del profesorado aportan

un entorno propicio para familiarizar a los formadores de profesores y a los profesores con las competencias para el siglo XXI y para ayudarles a planificar estrategias de enseñanza y aprendizaje que apoyen estas competencias (Müller, Norrie, Hernández y Godson, 2010).

La colaboración a escala nacional en el diseño del currículo y el desarrollo de reformas es una tradición nacional y local en Finlandia. Siempre están diseñados en grupos heterogéneos con expertos de diferentes campos. Durante el proceso, se ve claramente cuáles son las metas y cómo lograrlas. Acto seguido, se discute un borrador de plan de reforma y se recopilan y analizan todos los comentarios. Además, se facilitan recursos para programas piloto y su implantación. Por consiguiente, la naturaleza de la implantación y el diseño han estado en consonancia con las recomendaciones de la OCDE (Burns y Köster, 2016). Basándose en las experiencias finlandesas, Burns y Köster (2016) sugieren algunas modificaciones menores a los apoyos en la preparación de los planes de estudio nacionales y locales. A escala nacional, los factores siguientes son esenciales para diseñar un nuevo currículo o para implantar una nueva estrategia:

- Buscar el momento oportuno o disponer de tiempo suficiente para diseñar e implantar el programa, la estrategia o la reforma;
- Involucrar a las partes interesadas, por ejemplo, formadores de profesores, proveedores de educación, administradores universitarios y organizaciones empresariales, en el diseño del programa, la estrategia o la reforma y en su implantación;
- Asociarse con sindicatos de profesores y organizaciones empresariales;
- Procurar que haya consenso en el diseño y la implantación;
- Utilizar recursos sostenibles en el diseño y la implantación del programa, la estrategia o la reforma;
- Utilizar el desarrollo holístico, o el desarrollo de diferentes sectores de la educación al mismo tiempo, y organizar interacciones entre estos proyectos.

3.5. Bibliografía

- Ananiadou, K., y Claro, M. (2009). *21st century skills and competences for new millennium learners in OECD countries: OECD Education Working Papers, 41*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/218525261154>
- Blömeke, S., Eklöf, H., Fredriksson, U., Halldórsson, A. M., Jensen, S. S., Kavli, A.-B., Kjærnsli, M., Kjeldsen, C., Nilsen, T., Nissinen, K., Ólafsson, R. F., Oskarsson, M., Rasmusson, M., Rautopuro, J., Reimer, D., Scherer, R., Sortkær, B., Sørensen, H., Wester, A., y Vettenranta, J. (2018). *Northern Lights on TIMSS and PISA 2018: TemaNord, 524*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. Obtenido de https://karvi.fi/app/uploads/2018/09/Northern_Lights_on_TIMSS_and_PISA_2018.pdf
- Burns, T., y Köster, F. (Eds.) (2016). *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>
- Change in Basic Education Act (Laki perusopetuslain muuttamisesta) 642/2010. Obtenido de: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100642>
- The Finnish National Board of Education (FNBE). (2014). *The national core curriculum for basic education*. Helsinki: FNBE National Board of Education. Obtenido de <https://www.oph.fi/ops2016>
- The Finnish National Board of Education (FNBE). (2015). *The national core curriculum for upper secondary education*. Helsinki: National Board of Education. Obtenido de https://www.oph.fi/download/172121_lukion_opetussuunnitelman_perusteet_2015.docx
- The Finnish National Board of Education (FNBE). (2016). *Majakka-kouluille yhteinen sähköinen alusta* [Una plataforma común para las escuelas que participan en la red Majakka]. Obtenido de http://www.oph.fi/ajankohtaista/verkkouutiset/101/0/majakka-kouluille_yhteinen_sahkoinen_alusta

- Garm, N., y Karlsen, G.E. (2004). Teacher education reform in Europe: The case of Norway; trends and tensions in a global perspective. *Teaching and Teacher Education*, 20(7), 731-744. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2004.07.004>
- Government Publications (2015). *Finnish government programme: Finland, a land of solutions: Strategic program of Prime Minister Juha Sipilä's government 29 May 2015: Government Publications*. Helsinki: Edita Prima. Obtenido de http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_EN_YHDISTETTY_netti.pdf/8d2e1a66-e24a-4073-8303-ee3127fbfcac
- Halinen, I. (2018). The new educational curriculum in Finland. En M. Matthes, L. Pulkkinen, C. Clouder, y B. Heys (Eds.), *Improving the quality of childhood in Europe: Volume 7* (pp. 75-89). Brussels: Alliance for Childhood European Network Foundation. Obtenido de http://www.allianceforchildhood.eu/files/Improving_the_quality_of_Childhood_Vol_7/QOC%20V7%20CH06%20DEF%20WEB.pdf
- Holappa, A-S. (2007) *Perusopetuksen opetussuunnitelma 2000-luvulla – uudistus paikallisina prosesseina kahdessa kaupungissa [El plan de estudios básico de la escuela en el año 2000: Renovación del Plan de estudios local en dos ciudades]*. Acta Universitatis Oulensis. series E 94. Oulun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta.
- Husu, J., y Toom, A. (2016). *Opettajat ja opettajankoulutus – suuntia tulevaan: Selvitys ajankohtaisesta opettaja- ja opettajankoulutustutkimuksesta opettajankoulutuksen kehittämissuunnitelman laatimisen tueksi [Investigaciones sobre profesores y la formación de docentes para apoyar el Programa de Desarrollo de la Formación del Profesorado]*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. 2016:33.
- Jauhiainen, P. (1995). *Opetussuunnitelmatyö koulussa. Muuttuuko yläasteen opettajan työ ja ammatinkuva? [Preparación de un plan de estudios local: ¿Cómo cambian la profesionalidad e identidad de los profesores?]*. Tutkimuksia 154. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.

- Kitchen, J., & Figg, C. (2011) Establishing and sustaining teacher educator professional development in a self-study community of practice: Pre-tenure teacher educators developing professionally. *Teaching and Teacher Education*, 27(5), 880-890. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2011.02.003>
- Maier, R., & Schmidt, A. (2015). Explaining organizational knowledge creation with a knowledge maturing model. *Knowledge Management Research & Practice*. 13(4), 361–381.
- Ministerio de Educacion y Cultura (MEC). (2016) *Opettajankoulutuksen kehittämissuunnitelma [Programa de desarrollo para la formación de los docentes antes y durante su ejercicio]*. Obtenido de https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/opettajankoulutuksen-kehittamisohjelma-julkistettiin-opettajien-osaamista-kehittettava-suunnitelmalisesti-lapi-tyouran
- Ministerio de Educacion y Cultura (MEC). (2017). *Osaamiseen ja tutkimukseen isot lisäpanostukset ensi vuoden budjetissa [El presupuesto del año que viene promete más recursos para la educación]*. Ministerio de Educacion y Cultura. Obtenido de http://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/osaamiseen-koulutukseen-ja-tutkimukseen-isot-lisa-panostukset-ensi-vuoden-budjetissa
- Müller, J., Norrie, C., Hernández, F. & Goodson I. (2010). Restructuring teachers' work-lives and knowledge in England and Spain. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40(3), 265–277. <http://dx.doi.org/10.1080/03057920902830061>
- Niemi, H. Toom, A., y Kallioniemi, A. (2012). *Miracle of education: The principles and practices of teaching and learning in Finnish schools*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Niemi, H., Erma, T., Lipponen, L., Pietilä, M., Rintala, R., Ruokamo, H., Saarivirta, T., Moitus, S., Frisk, T., y Stylman V. (2018). *Maailman parhaiksi opettajiksi – Vuosina 2016–2018 toimineen Opettajankoulutusfoorumien arviointi [Los profesores más competentes del mundo; Evaluación del Foro de Formación del Profesorado en 2016-2018]*. Kansallinen

koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 27:2018. Obtenido de https://karvi.fi/app/uploads/2018/12/KARVI_2718.pdf

Nonaka. I., von Krogh. G., y Voelpel. S. (2006). Organizational knowledge creation theory: Evolutionary paths and future advances. *Organization Studies*, 27(8), 1179-1208. DOI: 10.1177/01708406060666312

OECD (2005). *Definition and selection of competencies (DeSeCo): Executive summary*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <http://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>

OECD (2007). *PISA 2006: Science competencies for tomorrow's world, volume 1: Analysis*. Paris: OECD.

OECD (2010). *PISA 2009: Volume 2: Data*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2013). *PISA 2012. Results in focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <http://www.oecd.org/pisa/key-findings/pisa-2012-results-overview.pdf>

OECD (2014). *Talis 2013 Results: An international perspective on teaching and learning*. OECD Publishing. Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2013-results_9789264196261-en

OECD (2016), *PISA 2015 results (volume I): Excellence and equity in education*. OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/9789264266490-en

Ogborn, J. (2002). Ownership and transformation: Teachers using curriculum innovations: *Physics Education*, 37, 142-146.

Oppiminen uudistuu (2018). *Tasa-arvoisen peruskoulun tulevaisuus: Koulutustakuusta osaa-mistakuuseen* [El futuro de la escuela primaria igualitaria: Desde las capacidades de formación a las capacidades de conocimiento]. Obtenido de <https://oppiminenuudistuu.wordpress.com/category/uusi-peruskoulu/>

- Ouakrim-Soivio, N. Rinkinen, A. y Karjalainen, T. (2015). *Tulevaisuuden peruskoulu. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 8:2015*. Obtenido de <http://urn.fi/URN:N:ISBN:978-952-263-340-8>
- Paavola, S., y Hakkarainen, K. (2014). Dialogical approach for knowledge creation. En S.C., Tan., H. J. So., y J. Yeo (Eds.). *Knowledge creation in education* (pp. 53–73). Singapore: Springer Singapore.
- Reimers, F. M., y Chung, C. K. (2016). A comparative study of the purposes of education in the twenty-first century. In F. M. Reimers & C. K. Chung (Eds.), *Teaching and learning for the twenty-first century: Educational goals, policies, and curricula from six nations* (pp. 1-24). Cambridge: Harvard Education Press.
- Saarinen, J. Venäläinen, S., Johnson, P., Cantell, H., Jakobsson, G., Koivisto, P., Routti, M., Väänänen, M., Huhtanen, M., Kivistö, M., y Viitala, M. (2019). *OPS-TYÖN ASKELEITA Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden 2014 toimeenpanon arviointi [Etapas del trabajo curricular: evaluación de la implantación del plan de estudios básico nacional para la educación preescolar y básica 2014]*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 1:2019. Obtenido de https://karvi.fi/app/uploads/2019/01/KARVI_0119.pdf
- Surowiecki, J. (2005). *The wisdom of crowds*. New York: Anchor Books.
- Vahtivuori-Hänninen, S. H., Halinen, I., Niemi, H., Lavonen, J. M. J., Lipponen, L., & Multisilta, J. (2014). A new Finnish national core curriculum for basic education and technology as an integrated tool for learning. In Niemi, H., Multisilta, J., Lipponen, L. y Vivitsou, M. (Eds.), *Finnish innovations & technologies in schools: A guide towards new ecosystems of learning* (pp. 33-44). Sense Publishers.
- Voogt, J., y Roblin, N.P. (2012). A comparative analysis of international frameworks for 21st century competences: Implications for national curriculum policies. *Journal of Curriculum Studies*, 44(3), 299-321. doi:10.1080/00220272.2012.668938

Väljjarvi, J., Linnakylä, P., Kupari, P., Reinikainen, P., y Arffman, I. (2002). *The Finnish success in PISA-and some reasons behind it*. Jyväskylä: Kirjapaino Oma Oy.

Wenger, E. (1999). *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press.

Young, J.C., Hall, C., y Clarke, A. (2007). Challenges to university autonomy in initial teacher education programmes: The cases of England, Manitoba, and British Columbia. *Teaching and Teacher Education*, 23, 81-93.

CAPÍTULO 4

Reforma educativa japonesa para abordar
la educación en el siglo XXI

Shinichi Yamanaka y Kan Hiroshi Suzuki



Capítulo 4

Reforma educativa japonesa para abordar la educación en el siglo XXI

Shinichi Yamanaka²⁰ y Kan Hiroshi Suzuki²¹

Resumen

Este capítulo describe la reforma educativa llevada a cabo en Japón para abordar la educación del siglo XXI. El Consejo Especial sobre Educación establecido por el primer ministro en 1984 constituyó el punto de partida. La sociedad japonesa estaba iniciando también una transición de la industria del siglo XX a la del XXI, y la reforma educativa formaba parte de ella. Por eso esta reforma educativa conllevó un amplio debate nacional en el que, además de miembros del sector de la enseñanza, participaron representantes de la industria, los sindicatos y los medios de comunicación, así como políticos. Abarca todos los aspectos de la educación, es decir contenidos, docentes, instalaciones, sistema de gestión de los centros educativos, sistema de administración de la enseñanza y leyes fundamentales. En primer lugar, este capítulo se centra en la reforma de los planes de estudios básicos que ha tenido lugar en todo el país desde 1990. La posición básica ha sido la conveniencia de abandonar el estilo de enseñanza memorístico, estableciendo uno que ayude a los estudiantes a adquirir la capacidad de aprender y pensar por ellos mismos. Y a continuación se describen también otras reformas como la introducción de la prueba nacional de aptitud académica, la reforma del sistema de formación del profesorado, la reforma del examen de acceso a la universidad y la reforma del sistema de gestión de centros escolares. Este capítulo describe los esfuerzos continuos y las dificultades afrontadas durante dicha reforma educativa.

20. Shinichi Yamanaka, Instituto de Enseñanza Kadokawa Dwango.
Dirección electrónica: shinichi_yamanaka@dwango.co.jp

21. Kan Hiroshi, Universidad Suzuki de Tokio y Universidad Keio.
Dirección electrónica: suzukan0001@hotmail.com

4.1. Introducción

Japón está llevando a cabo en la actualidad reformas en la enseñanza escolar para abordar la educación en el siglo XXI. Estas reformas exhaustivas incluyen una amplia gama de cambios, como la reforma de los Estándares del Currículo Nacional, un nuevo sistema de evaluación de los centros escolares, la introducción de una nueva prueba nacional para evaluar el rendimiento académico, la formación del profesorado, reformas en los exámenes de acceso y en las políticas de admisión a la universidad, y una mejora de la coordinación entre centros educativos y sociedad.

Estas reformas, que tienen como objetivo preparar mejor a los alumnos para el siglo XXI, comenzaron a establecerse en la década de 1980. El punto de partida fue un informe elaborado por el Consejo Especial sobre Educación creado por el Primer Ministro en 1984. El informe resaltaba que el respeto al individuo debía convertirse en el principio fundamental en el que se basen las reformas educativas. Instaba a Japón a cambiar de orientación y a dejar de centrarse en un aprendizaje memorístico convencional y normalizado para pasar a un aprendizaje que ayude a niños y niñas a desarrollar la mentalidad flexible e independiente que necesitan para pensar, juzgar y asumir la responsabilidad de sus acciones. A raíz del informe, la educación japonesa comenzó a virar hacia la educación del siglo XXI con políticas amplias que le permitieran garantizar el éxito de los nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje.

Sin embargo, el proceso de transformar el sistema educativo para adaptarlo al siglo XXI no ha estado exento de dificultades. Por ejemplo, cuando los estudiantes japoneses obtuvieron bajas puntuaciones en las pruebas PISA (Programa de Evaluación Internacional del Alumnado), en 2003 y 2006, la ciudadanía culpó a la reforma del currículo de ser la principal razón para el empeoramiento, y exigió que la educación pública se centrara en ayudar a los niños a adquirir conocimientos académicos. No obstante, Japón no alteró el rumbo de su reforma educativa. Por el contrario, como respuesta a las críticas crecientes entre los ciudadanos, en 2007 se introdujo la Evaluación Nacional de la Aptitud Académica. El propósito era evaluar

el rendimiento académico del alumnado como base para establecer nuevas reformas. Desde 2009, se han implantado en el país iniciativas como contratar a más docentes, asignar más docentes a centros con problemas académicos y conductuales, e introducir sesiones de lectura matutinas en los centros escolares, medidas que han empezado a dar frutos. En 2012, los niños japoneses obtuvieron la puntuación más alta de las pruebas PISA entre todos los países miembros de la OCDE.

Por otra parte, aunque el rendimiento académico de los alumnos había mejorado, seguía habiendo problemas como la baja motivación para aprender y la baja autoestima. Adicionalmente, el Gobierno tenía que plantearse efectuar nuevos cambios en las estructuras sociales y de empleo que preparasen para los avances tecnológicos previstos (como la inteligencia artificial [IA]), y para los debates sobre la Educación para 2030 de la OCDE.

Con estas condiciones en mente, el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (MEXT) revisó en profundidad las competencias y las capacidades que los niños debían aspirar a adquirir, y repasó posteriormente los Estándares del Currículo Nacional. Los nuevos criterios se aplicarán entre 2020 y 2022, e incluirán el aprendizaje activo (es decir, aprendizaje independiente e interactivo en profundidad) en todos los cursos escolares. Los estándares incluyen también nuevas asignaturas, como la exploración científica, la exploración general, la historia pública exhaustiva, y la geografía general. El Gobierno también ha mejorado los exámenes de acceso a la universidad, reformando el proceso de selección para evaluar competencias más amplias de los candidatos, más allá de la aptitud académica y la mera cantidad de conocimientos.

Es más, el MEXT aplicó reformas en los programas de formación del profesorado en consonancia con los cambios establecidos en los Estándares del Currículo Nacional: instauración del sistema de formación mediante inducción; introducción del sistema de renovación de licencias para el profesorado; y mejora de los programas de formación, para que los docentes en activo potencien sus aptitudes y capacidades.

En cuanto a la coordinación entre centros educativos y sociedad, el Gobierno estableció el Sistema de Consejos de Gestión de Centros Escolares (Colegios Comunitarios) para incorporar las necesidades de las comunidades a la gestión de los centros. Adicionalmente, una reforma del sistema de certificados de enseñanza tenía por objetivo emplear a personas sin formación específicamente docente como profesores a tiempo completo o parcial.

La reforma de la educación en el siglo XXI está estrechamente conectada con la transición que está experimentando la sociedad japonesa en general. Tras la Restauración Meiji de 1868, cuando se convirtió en un Estado nacional moderno, Japón se centró en la industrialización como medio de desarrollo nacional que permitiera “ponerse a la altura” de los países desarrollados de Occidente. Un proceso similar se produjo también en el sistema educativo japonés antes y después de la Segunda Guerra Mundial. En la década de 1980, cuando el PIB de Japón era el segundo del mundo, el país tuvo que comenzar a establecer sus propios objetivos de prosperidad, sin imitar el modelo de los países occidentales.

Recientemente, el mundo ha experimentado también una gran transformación debido a la globalización y al desarrollo de la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), incluida la IA. Para adaptarse a estos grandes cambios sociales y establecer un sistema educativo adaptado al siglo XXI, Japón ha seguido dando prioridad a las reformas educativas.

4.2 Estructura del capítulo

Todos los países afrontan ahora dificultades similares en sus instituciones sociales y educativas, debido a la revolución de la información, a la globalización y a los cambios medioambientales. Como respuesta a estos cambios, Japón lleva efectuando reformas amplias desde la década de 1980, para adaptar su sistema educativo al siglo XXI. Este capítulo empieza explicando los antecedentes de la reforma en la sociedad y en la educación japonesas.

En segundo lugar, el capítulo describe los Estándares del Currículo Nacional. La reforma de los planes de estudios fue el punto de partida de la reforma educativa en Japón. Los Están-

dares del Currículo Nacional estipulan los objetivos, el contenido, la asignación de tiempo, y el programa lectivo de cada asignatura para cada nivel escolar: primaria, y secundaria elemental y superior. La revisión de los Estándares del Currículo Nacional exigía también la revisión de los libros de texto, así como cambios en la formación del profesorado, en las instalaciones de enseñanza y en el número de profesores. Basándose en estas reformas, los Gobiernos locales y los centros educativos fueron los encargados de llevar a cabo la revisión de los Estándares del Currículo Nacional.

En tercer lugar, este capítulo describe la Evaluación Nacional de la Aptitud Académica del alumnado, que el MEXT realiza desde 2007. El objetivo de la evaluación es medir el rendimiento académico del alumnado y determinar cualquier deficiencia en las políticas educativas, tanto nacionales como locales, incluidos los Estándares del Currículo Nacional.

En cuarto lugar, este capítulo analiza la reforma del Examen de Acceso a la Universidad. En Japón, el examen de acceso a la universidad sigue centrándose en evaluar la cantidad de conocimientos académicos adquirida por los alumnos en la educación escolar. Todos los esfuerzos para reformar la educación primaria y secundaria corren el peligro de fracasar a no ser que se reforme adecuadamente el examen de acceso a la universidad.

Por último, el capítulo describe la reforma del sistema administrativo educativo, incluida la relación entre las administraciones nacionales y locales, y la alianza entre los centros educativos y las comunidades locales.

Este capítulo se basa principalmente en documentos del Consejo Central para la Educación y sus subcomités en el MEXT, así como en informes del Consejo para la Reconstrucción de la Educación y otros consejos educativos establecidos por el Gobierno.

En términos generales, los Consejos Educativos establecidos por el Gobierno realizan recomendaciones para la reforma educativa, y después el Consejo Central para la Educación (CCE) establecido en el MEXT hace recomendaciones más concretas teniendo en cuenta las

anteriores. El MEXT pone en práctica las políticas educativas basándose en las recomendaciones del CCE.

4.3 Antecedentes de las reformas

(1) Consejo Especial sobre Educación²²

En la década de 1980, el Consejo Especial sobre Educación declaró que el sistema educativo de Japón debía transformarse y pasar del siglo XX al XXI. El Consejo Especial sobre Educación fue establecido como un grupo de expertos que asesorara al Primer Ministro para respaldar reformas educativas que no solo fuesen beneficiosas para los educadores, sino también para la sociedad en su conjunto y los ciudadanos de Japón. El Consejo Especial sobre Educación se creó en respuesta al deterioro del sistema educativo. Entre los problemas estaban las conductas problemáticas de los niños, como el acoso y la violencia en los colegios, y el absentismo escolar; la presión psicológica y física a la que estaban sometidos los alumnos debido a unos exámenes de acceso excesivamente competitivos; y la inacción de los centros educativos ante los casos de docentes problemáticos.

Como causas de este deterioro de la educación se determinaron dos conjuntos de cuestiones: las relacionadas con la sociedad japonesa y las relativas a la educación escolar japonesa en particular.

(2) Cuestiones relacionadas con la sociedad japonesa

22. Los informes del Consejo Especial para la Reforma Educativa son los siguientes: Monbusho (junio de 1985), "Primer informe sobre la reforma de la educación", *The monthly journal of Monbusho*, pp. 50-76; Monbusho (abril de 1986), "Segundo informe sobre la reforma de la educación", *The monthly journal of Monbusho*, pp. 27-129; Monbusho (abril de 1987), "Tercer informe sobre la reforma de la educación", *The monthly journal of Monbusho*, pp. 4-91; Monbusho (septiembre de 1987), "Cuarto informe sobre la reforma de la educación (informe definitivo)", *The monthly report of Monbusho*, pp. 8-49. Véase también, Monbusho (1989), "Japanese Government Policies in Education, Science and Culture 1989", en http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpae198901/index.html

Japón emprendió la industrialización en la década de 1860, durante el periodo Meiji, y experimentó un drástico crecimiento económico tras la Segunda Guerra Mundial. En 1968, el PIB japonés se situó en el segundo puesto mundial. Estos logros se produjeron con los mecanismos económicos de la producción, la distribución y el consumo masivos. Los resultados fueron que la población salió de la pobreza y aumentó su prosperidad; mejoró su nivel de vida; vivió en paz; disfrutó de niveles más altos de bienestar público, educación y cultura; aumentó su seguridad pública; e incrementó su esperanza de vida media. Sin embargo, en la década de 1970, los países desarrollados, Japón incluido, sufrieron los efectos secundarios de la riqueza, como problemas medioambientales, de recursos y energéticos; desintegración de las unidades familiares extensas y de las comunidades locales debido a la urbanización; y crecimiento del número de familias nucleares. Los ecosistemas naturales y los entornos vivos de Japón sufrieron daños, la salud física y emocional de las personas decayó, y los niveles de estrés y frustración aumentaron. Asimismo, a medida que los valores de la población se diversificaban y relativizaban, los valores tradicionales perdían influencia. Esto debilitaba la capacidad unificadora de la sociedad y hacía más difícil que las personas establecieran relaciones interpersonales estrechas y conectaran con la naturaleza. Estos fenómenos patológicos y socioculturales tuvieron un impacto enorme en la vida de los niños.

En el siglo XX, Japón adoptó con éxito industrias científicas y tecnológicas fruto de la investigación y los esfuerzos de desarrollo de los países occidentales. Tras convertirse en la segunda economía más grande del mundo, el país se vio en la necesidad de explorar nuevas creaciones científicas y tecnológicas. Esto marcó una transición en el país, que pasó de seguir el modelo de industrialización de Occidente a establecer sus propios objetivos, sin seguir un modelo.

Por otra parte, la creciente marea de internacionalización obligaba a Japón a colaborar con países extranjeros para abordar cuestiones globales que traspasaban fronteras, como los asuntos económicos internacionales y los problemas medioambientales. Esto significó que

Japón ya no podía centrarse solo en sus propios intereses en la esfera internacional, como había hecho desde el periodo Meiji hasta el periodo de crecimiento económico de posguerra. La nación nipona necesitaba ahora contribuir activamente a la paz y a la prosperidad mundiales, y ayudar a resolver diversos problemas en todo el mundo.

Es más, los avances en la tecnología de la información tuvieron como consecuencia una transición del *hardware* al *software*, lo que supuso un mayor desarrollo de la tecnología de la información, la IA y los sistemas integrados. Este cambio indicaba que la capacidad de un individuo para comprender la información, tomar decisiones y compartir la información adquirirían mayor importancia. Este progreso tecnológico cambió fundamentalmente los sistemas para producir, distribuir y consumir conocimientos, información y tecnologías, tanto en la educación como en la investigación. Todo ello condujo a la necesidad de educar a individuos intelectuales, productivos, creativos y emocionalmente sanos, en lugar de a individuos con aptitudes e inteligencia estandarizadas.

Como dan a entender estos hechos, las reformas educativas que Japón inició en la década de 1990 incluían también esfuerzos para mantenerse a la altura de la maduración de la sociedad, la internacionalización y los avances en ciencia y tecnología, fenómenos compartidos en todos los países desarrollados en las décadas de 1970 y 1980. El objetivo de las reformas era también efectuar la transición del país desde la era de seguimiento del modelo occidental a una sociedad creativa, orientada al futuro y dirigida a los servicios internacionales. Se esperaba también que las reformas educativas se ajustasen a los rápidos cambios que toda la sociedad estaba experimentando. De ahí que fuera esencial definir con claridad cuáles eran los actores de las reformas y sus responsabilidades concretas para garantizar la coordinación entre la sociedad y el sistema educativo.

(3) Problemas del sistema educativo japonés

Se determinaron dos problemas como principales factores causantes del deterioro del sistema educativo japonés: (a) exámenes de acceso a la universidad y a la enseñanza secundaria

superior excesivamente competitivos, y una educación de “empollar” que se centraba en el aprendizaje memorístico; (b) los métodos educativos inflexibles y estandarizados, y la cultura poco transparente del sistema educativo, que lleva a los centros y a las juntas educativas a ocultar las “malas noticias” al mundo exterior. Por ejemplo, en general, los centros no revelan la existencia de acoso escolar.

Después de que Japón adoptara el sistema educativo escolar moderno, en 1872, la educación en centros escolares avanzó con rapidez gracias al entusiasmo de los ciudadanos por la educación y al aumento de la renta nacional. En la década de 1980, la tasa de matriculación en la enseñanza secundaria alcanzaba el 94% y la tasa de matriculación universitaria se situaba en el 30%. El aumento de la igualdad de oportunidades educativas en la educación primaria y secundaria actuó como fuerza impulsora del crecimiento económico japonés. Para alcanzar el objetivo social de ponerse a la altura de los países desarrollados occidentales, la educación escolar se centró en la enseñanza de ciencias, tecnología y otros conocimientos de estos países. Ello condujo al establecimiento de métodos de aprendizaje estandarizados y centrados en el aprendizaje memorístico de “estilo empollón”.

La competición excesiva en los exámenes de acceso incitaba más al sistema educativo a centrarse en el aprendizaje memorístico. Antes de la Segunda Guerra Mundial, los organismos estatales y las grandes empresas preferían a los empleados que habían estudiado en universidades concretas, y determinaban los salarios y las prestaciones de sus trabajadores de acuerdo con su formación académica. Este empleo basado en el expediente académico, que favorecía a los alumnos de universidades de élite específicas, se mantuvo después de la guerra. Las grandes empresas tenían “sistemas escolares designados”, en los que daban preferencia a los solicitantes de empleo con títulos de universidades prestigiosas. A medida que la tasa de matriculación universitaria aumentaba, la competencia para el acceso a estas universidades prestigiosas se intensificó, debido al trato preferencial dado a los solicitantes de empleo titulados en ellas. Los exámenes de acceso a la universidad en

Japón tienden a centrarse en las notas que los solicitantes han obtenido en las pruebas de aptitud académica, para mantener la objetividad y la equidad en el proceso selectivo. En consecuencia, los solicitantes necesitaban obtener las puntuaciones más altas en los exámenes de admisión para ser aceptados en universidades de prestigio. Este hecho llevó a la educación secundaria a adoptar el aprendizaje memorístico como método para alcanzar puntuaciones elevadas en los exámenes de acceso a la universidad. La competición por ser admitidos en universidades prestigiosas llevaba a la competencia entre los alumnos más jóvenes de secundaria, que se imponía ya entre el alumnado de 13 y 14 años. Esta feroz competencia privaba a los niños del placer de aprender y de tiempo para disfrutar con amigos y familiares, con graves efectos perjudiciales para su desarrollo físico y psicológico. Los aspectos negativos de la industrialización en el mundo moderno tuvieron también un impacto negativo en la psicología de los niños. La competencia excesiva en los exámenes de acceso a la universidad y a la enseñanza secundaria angustiaba en exceso a los estudiantes, incluidos niños muy pequeños, afectándolos física y psicológicamente. Se pensó que estos factores causaban perturbaciones emocionales que acababan provocando conductas problemáticas, como el acoso escolar.

El Consejo Especial sobre Educación resaltó la importancia de ayudar a niños y niñas a desarrollar su creatividad y la capacidad de pensar y expresarse por sí mismos. El Consejo estableció que estas eran las cualidades y aptitudes necesarias para afrontar cambios sociales rápidos con flexibilidad y una actitud positiva. Proponía que los centros educativos debían enseñar a los alumnos a aplicar el conocimiento y la información adquiridos a sus propios procesos de pensamiento, a esfuerzos creativos y a la expresión de sí mismos, porque Japón necesitaría más talento creativo con individualidad en el siglo XXI.

El Consejo desarrolló la siguiente propuesta para preparar a los alumnos para el siglo XXI:

- Establecer objetivos claros para la educación primaria y secundaria, y cambiar el contenido de la enseñanza para ayudar a los niños a desarrollar sus cualidades y capacidades

conocimientos de un aprendizaje continuo a lo largo de la vida, todo lo cual conducirá a una educación adaptada al siglo XXI.

- Adoptar diversos métodos de evaluación para valorar la individualidad de los niños.
- Aplicar reformas en los exámenes de acceso a la enseñanza secundaria y a la universidad, para que evalúen las capacidades de los solicitantes en múltiples dimensiones.
- Establecer en la educación primaria y secundaria un marco de responsabilidad y de coordinación con la sociedad.

El planteamiento convencional de enseñar contenido y métodos no fue la única cuestión que el informe elaborado por el Consejo Especial de Educación presentó como problema en la educación japonesa. El informe criticó duramente la naturaleza secretista de los centros educativos japoneses, que preferían ocultar información problemática, como la referente al acoso escolar, al uso de castigos físicos por parte del profesorado, al acoso sexual por parte de docentes y otras cuestiones por el estilo, lo cual impedía detectar precozmente el deterioro del sistema educativo y dañaba la confianza ciudadana en centros y docentes. Para proporcionar una educación sólida para el siglo XXI, era vital establecer sistemas de administración educativa y de gestión de centros que fueran responsables y dignos de confianza.

El informe estableció también que el Gobierno debía revisar el rígido sistema de autorización, planes de estudios y orientación que predominaba en la administración nacional y local, y promover la liberalización. El objeto de estas iniciativas era eliminar la homogeneización excesiva, la atención innecesaria a los detalles y la naturaleza exclusiva de los centros escolares, todo lo cual caracterizaba la administración educativa en general. Estas reformas fomentarían el uso de métodos creativos en las clases y una enseñanza dinámica que valorase la individualidad de niños y niñas. El Consejo propuso también que los colegios, en cuanto proveedores de educación, y las juntas educativas municipales actuaran de manera más autónoma, independiente y responsable, y tomaran la iniciativa a la hora de garantizar

su libertad, autonomía e independencia. En consecuencia, debía elaborarse un esquema de educación básico a partir de los Estándares del Currículo Nacional y otras exigencias señaladas por el Gobierno nacional, y debían ofrecerse más opciones a los centros y a las juntas educativas. Esto animaría a colegios y juntas a actuar de manera independiente en el desarrollo de diversos sistemas y a probar nuevos métodos.

En el sistema administrativo de la educación en Japón, la junta local de educación tiene autoridad y responsabilidad sobre la educación primaria y secundaria. El informe del Consejo criticaba a las juntas educativas por carecer del necesario sentido de responsabilidad, misión, autonomía, iniciativa y visión para la educación en el siglo XXI. El informe determinaba que la razón de la inacción estaba en la falta de conciencia de que las juntas debían actuar por propia iniciativa y bajo su propia responsabilidad. Esto se atribuía a la mentalidad profundamente arraigada en los educadores de que la educación primaria y secundaria la proporcionaba la administración nacional, incluso en el periodo de posguerra, cuando las administraciones locales se convirtieron en actores principales en materia de educación. El informe afirmaba también que las instituciones educativas y los educadores de primera y secundaria tendían a considerarse familia entre sí. Esto significaba que favorecían la naturaleza exclusiva de los centros educativos y mantenían los problemas ocultos, sin darles solución, bajo el disfraz de “consideraciones educativas”. También esperaban que las instancias superiores tomaran decisiones y les dieran instrucciones, de modo que no hacían nada distinto de los demás. Valoraban la estabilidad y la continuidad de la educación. Por estas razones, no era probable que instituciones y profesorado cambiaran.

Como medidas concretas para revitalizar las juntas educativas, el Consejo proponía mejorar la selección y la formación de los miembros; establecer un marco de responsabilidad para los procedimientos de gestión de quejas; tomar medidas adecuadas para afrontar casos de docentes incompetentes o problemáticos; y coordinar con las oficinas del gobernador y de la alcaldía. También proponía establecer un marco de responsabilidad en la gestión de los centros, y garantizar que los directores ejerzan plenamente su liderazgo.

El Consejo declaró que la descentralización en el sistema administrativo de la educación y en el sistema de gestión de centros educativos, junto con el establecimiento de un marco de responsabilidad, era clave para los esfuerzos del país para avanzar hacia la educación del siglo XXI.

(5) Problemas recientes en Japón

El Consejo Especial sobre Educación detectó en la década de 1980 problemas en la educación de Japón en aquel entonces, y propuso el rumbo que debía tomar la reforma educativa. Sin embargo, la sociedad japonesa moderna es considerablemente distinta de la de hace 30 años. No obstante, el Consejo para la Aplicación de la Reconstrucción de la Educación, establecido en 2013, detectó los mismos problemas que el Consejo Especial treinta años antes, y propuso que el Gobierno continuara las reformas para situar la educación en el siglo XXI. La agenda propuesta por el Consejo en 2013 incluía reformas en los planes de estudios, en los sistemas administrativos de la educación, en los exámenes de acceso a la universidad, y en las alianzas entre centros educativos y comunidades locales.

Los siguientes apartados examinan en qué medida se han aplicado las reformas para el siglo XXI desde la década de 1980, sus resultados, y qué reformas están ahora en marcha. Incluye reformas en los planes de estudios, en los exámenes de acceso a la universidad, en la administración educativa, en la gestión de centros y la reforma de la Evaluación Nacional de la Aptitud Académica.

4.4 Reformas curriculares

Japón ha establecido estándares que establecen los criterios que deben seguir los planes de estudios del país. El MEXT los revisa casi cada 10 años. Los Estándares del Currículo Nacional establecen el marco jurídico de los deberes y responsabilidades para mantener el nivel de educación prescrito para la educación primaria, secundaria elemental y secundaria superior. Abarcan exigencias generales para los planes de estudios, los objetivos, el contenido

de la enseñanza para cada asignatura, puntos clave de la enseñanza, asignación de tiempo y programas de enseñanza para cada asignatura. Examinar los Estándares del Currículo Nacional ayuda a demostrar cómo se aplica la educación del siglo XXI en el marco de un plan de estudios escolar.

(1) Reformas en la década de 1990

El MEXT revisó los programas de enseñanza para incorporar las propuestas del Consejo Especial sobre Educación con miras a preparar la educación escolar en Japón para el siglo XXI. Los Estándares del Currículo Nacional se aplicaron entre 1992 y 1994²³. En la década de 1990, dichos estándares resaltaban la importancia de “contemplar el rendimiento académico de los niños desde una nueva perspectiva”. Esto significaba que la orientación educativa debía motivar a los niños a aprender con independencia, y ayudarles a desarrollar las cualidades y las capacidades necesarias para pensar, juzgar y expresarse por sí mismos. En otras palabras, los estándares revisados estaban diseñados para enseñar a los niños a identificar voluntariamente problemas y a tomar la iniciativa a la hora de pensar, formar opiniones y expresarse. En consecuencia, se animaba al profesorado a adoptar técnicas de enseñanza centradas en la individualidad de los niños, el aprendizaje práctico y el aprendizaje basado en problemas. Se lanzaron proyectos nacionales y municipales que ofrecieron cursos para el profesorado, se prepararon documentos para explicar la pedagogía del nuevo sistema, y se ofrecieron modelos de enseñanza en centros piloto dedicados a la investigación pedagógica. Todos estos esfuerzos debían promover que la educación primaria y secundaria se basara en la “nueva perspectiva de la aptitud académica”. Otra iniciativa fue la introducción de una nueva asignatura, “estudios del medio vital”, a niños de primero y segundo de primaria. Sin embargo, aunque algunos centros aplicaron de hecho el nuevo método, muchos tuvieron

23. Base de Datos de Estándares del Currículo Nacional (2014), Instituto Nacional para la Investigación de Políticas Educativas, en <https://www.nier.go.jp/guideline/h01e/index.htm>; <https://www.nier.go.jp/guideline/h01j/index.htm>; <https://www.nier.go.jp/guideline/h01h/index.htm>

dificultades para efectuar la transición de un estilo de enseñanza basado en la adquisición de conocimientos a otro centrado en la aplicación del conocimiento. El MEXT revisó los Estándares de los Planes de estudio Nacionales para abordar este reto en la década de 2000.

(2) Reformas en la década de 2000

Los Estándares del Currículo Nacional desarrollados en 2000²⁴ dieron nuevos pasos para alcanzar los propósitos establecidos por la reforma de los planes de estudios de la década de 1990. Declaraban que los niños del siglo XXI necesitan adquirir “gusto por la vida”. Para potenciar este gusto por la vida, se introdujo un “Periodo de Estudio Integrado” que sirviera para cultivar las competencias de pensar, formar opiniones, expresarse y actuar por uno mismo mediante el aprendizaje multidisciplinario y basado en proyectos. Adicionalmente, se redujeron los contenidos de aprendizaje asignados a cada asignatura, para dar tiempo a los alumnos a pensar y estudiar por sí mismos. Los Estándares del Currículo Nacional en la década de 2000 supusieron un cambio respecto al estilo de enseñanza centrado en ayudar a los alumnos a estudiar memorísticamente para los exámenes, y empezaron a centrarse en ayudarles a adquirir la capacidad de aprender y pensar de manera independiente. Los Estándares Curriculares establecían que la educación primaria y secundaria se centraría en ayudar a niños y niñas a desarrollar “un gusto por la vida” basado en “las cualidades y las aptitudes para encontrar temas, aprender y pensar por sí mismos, usar su iniciativa para tomar decisiones y tomar medidas, y buscar soluciones mejores”, “un sentimiento de verdadera humanidad que abarque la autodisciplina, la capacidad para cooperar con los demás, la empatía y la salud emocional para permitir que los acontecimientos externos les lleguen al corazón” y “la salud y la energía para conservar la resiliencia a lo largo de su vida”.

24. Base de Datos de Estándares del Currículo Nacional (2014), Instituto Nacional para la Investigación de Políticas Educativas, en <https://www.nier.go.jp/guideline/h10e/index.htm>; <https://www.nier.go.jp/guideline/h10j/index.htm>; <https://www.nier.go.jp/guideline/h10h/index.htm>

Los Estándares del Currículo Nacional enumeraban diversos ejemplos de temas para el recientemente introducido “Periodo de Estudio Integrado”, como la comprensión internacional, la información y el medio ambiente. A los centros se les permitía decidir con libertad qué hacer durante la hora de clase de acuerdo con los intereses de su alumnado, y de ese modo los Estándares no dictaban un contenido ni una pedagogía concretos para ese periodo. Se animaba a los centros educativos a involucrar a sus alumnos en estudios integrados introduciendo activamente actividades de aprendizaje para: resolución de problemas en cooperación con otros; uso de materiales escritos o visuales para expresar sus puntos de vista y opiniones; actividades exteriores en espacios naturales; actividades voluntarias; artes y artesanías; observación y experimentación; aprendizaje práctico, como excursiones de investigación.

Estas reformas de los planes de estudios no se desarrollaron sin contratiempos. Las reformas de la década de 2000 introdujeron una jornada escolar semanal de cinco días, lo que significó reducir el número total de horas lectivas. Dado que los centros tenían que asignar horas al estudio integrado, las horas dedicadas a otras asignaturas, como matemáticas, ciencias y lengua japonesa, se redujeron un 15%. Además, la enseñanza de contenidos disminuyó un 30%, para dar a los alumnos tiempo para estudiar por sí mismos.

La drástica reducción de contenidos en los planes de estudios provocó un descenso en el rendimiento académico del alumnado. La ciudadanía criticó duramente la reducción de las horas lectivas, tachándola de “educación *yutori* (relajada)” que debilitaría la base de la fortaleza de Japón. El “Periodo de Estudio Integrado” fue también criticado como parte de la “educación *yutori*” que condujo al descenso del rendimiento académico. Asimismo, en las pruebas PISA de 2003 y 2006, la clasificación de las puntuaciones de los estudiantes japoneses en Lectura cayó a los puestos decimocuarto y decimoquinto, respectivamente, frente al octavo en 2000, y las puntuaciones en Matemáticas cayeron al sexto y cuarto puesto, frente al primero alcanzado en 2000. Los medios de comunicación hablaron de “la conmoción de PISA”, y los ciudadanos exigieron firmemente que se aboliera la “educación *yutori*”. Las

críticas guardaban relación con el retraso de la economía japonesa durante el periodo denominado “las dos décadas perdidas”, que se produjeron tras el estallido de la “burbuja económica” en la década de 1990. En 2010, el PIB de China alcanzó el segundo puesto, y Japón cayó al tercero. Con el ascenso de otras economías emergentes, a los ciudadanos japoneses les preocupaba profundamente que Japón pudiera estar perdiendo su competitividad mundial. Las críticas a la “educación *yutori*” provocaron la revisión de los planes de estudios en la década de 2010 y la introducción de la Evaluación Nacional de Aptitud Académica. Sin embargo, este periodo no retrasó el avance general hacia la educación del siglo XXI.

(3) Reformas en la década de 2010

Tras las severas críticas de las que fueron objeto los Estándares del Currículo Nacional en la década de 2000, el MEXT efectuó enmiendas parciales en 2003. Estas enmiendas parciales fueron principalmente permitir que los libros de texto incluyeran contenido no establecido en los Cursos de Estándares de los Planes de Estudios, dado que el contenido de los libros de texto había disminuido un 30% en comparación con el anterior. Las enmiendas completas se introdujeron en la década de 2010.

Los Estándares del Currículo Nacional se revisaron en 2010 de acuerdo con los informes del Consejo para la Reconstrucción de la Educación establecido en 2006 a iniciativa del Primer Ministro y con las recomendaciones del Consejo Central de Educación del MEXT, basadas en los informes del Consejo para la Reconstrucción de la Educación. El informe publicado en 2007 por el Consejo para la Reconstrucción de la Educación²⁵ declaraba que la educación escolar en Japón padecía problemas graves y que no era exagerado calificarla de disfuncional. Los problemas incluían el descenso en la aptitud académica del alumnado, el acoso escolar, el absentismo, la violencia en los centros educativos, la educación escolar carente de lide-

25. Consejo para la Reconstrucción de la Educación (24 de enero de 2007), “Reconstrucción de la educación por parte de la sociedad como primer paso integral hacia la reconstrucción del sistema público de educación”, Primer Informe,

razgo, y la falta de sentido de responsabilidad en los centros educativos y en las juntas de educación. El informe señalaba también que, dado que esos problemas se habían diagnosticado hacía ya 20 años, la educación primaria y secundaria estaba perdiendo la confianza tanto de los tutores legales como de la ciudadanía en general.

El informe del Consejo presentaba las siguientes propuestas en referencia a los planes de estudios: (a) revisar la educación *yutori*, para dar prioridad a ayudar a los niños a adquirir bases sólidas de aprendizaje, incluidas las aptitudes básicas de lectoescritura y matemáticas, en especial en la educación obligatoria, y aumentar las horas lectivas un 10%. (b) Tratar de ayudar a niños y niñas a aprender a aplicar los conocimientos adquiridos. El Consejo Central para la Educación recomendó medidas detalladas basadas en este informe.

El informe establecía que siempre sería importante ayudar a desarrollar los cimientos básicos del aprendizaje para el siglo XXI y potenciar las cualidades y aptitudes de los niños para encontrar temas de interés; aprender a pensar por sí mismos; usar su iniciativa para tomar decisiones y actuar basándose en las decisiones; y buscar soluciones. Lo que era igualmente importante para los niños era desarrollar un “gusto por la vida” que abarcara la capacidad de cooperar con los demás, la empatía, el sentido de verdadera humanidad, la salud y la energía. En cuanto a la aptitud académica, el informe resaltaba la importancia de ayudar a los alumnos a adquirir los tres elementos de la aptitud académica, a saber: conocimientos y aptitudes; capacidad para pensar, elaborar juicios y expresarse; y motivación para aprender. La educación en Japón debía superar el conflicto entre el aprendizaje “*yutori*” (la educación del siglo XXI para la aplicación de conocimientos) y el “aprendizaje memorístico” (la educación del siglo XX para memorizar conocimientos). El análisis hacía también referencia a los movimientos educativos internacionales, incluidas las competencias clave que la OCDE había propuesto como cualidades que las personas deben desarrollar en una “economía basada en el conocimiento” y la idea de educación sugerida por Naciones Unidas para el desarrollo sostenible.

En 2008 y 2009, el MEXT revisó los Estándares del Currículo Nacional²⁶, basándose en el informe del Consejo Central para la Educación para especificar lo siguiente: (a) Aspirar a potenciar mejor “el gusto por la vida” en niños y niñas. Ayudarles a adquirir y aplicar conocimientos y competencias, y a desarrollar la capacidad de pensar, formar juicios y expresarse con independencia (la competencia académica del siglo XXI); (b) Aumentar un 10% las horas lectivas en la educación primaria y en la secundaria elemental, para ampliar los contenidos de la enseñanza; (c) Disminuir ligeramente las horas dedicadas al “Periodo de Estudio Integrado”, pero manteniéndolo y desarrollándolo como parte de los planes de estudio.

(4) Reformas en la década de 2020

Los Nuevos Estándares del Currículo Nacional que deben aplicarse entre 2020 y 2022 se anunciaron en 2017. Las revisiones efectuadas para la década de 2020 se basaron en el informe publicado por el Consejo Central para la Educación en diciembre de 2016²⁷. Los nuevos Estándares del Currículo Nacional son una versión ampliada de las reformas de planes de estudios para la educación del siglo XXI que comenzaron en la década de 1990. Incluyen métodos de enseñanza, así como el objetivo de la educación y el contenido lectivo.

El informe del Consejo Central para la Educación establecía que los Estándares del Currículo Nacional siempre se habían centrado principalmente en “lo que los profesores tienen que enseñar”, y que esta²⁸ convención debe cambiarse para especificar “lo que los estudiantes podrán hacer y cómo pueden aprender”. Para efectuar la transformación, es vital adoptar

26. Base de Datos de Estándares de los Planes de estudio Nacionales, Instituto Nacional para la Investigación de Políticas Educativas, en <https://www.nier.go.jp/guideline/h19e/index.htm>; <https://www.nier.go.jp/guideline/h19j/index.htm>; <https://www.nier.go.jp/guideline/h20h/index.htm>

27. Consejo Central para la Educación (17 de enero de 2008), “Mejora de los Estándares del Currículo Nacional para guarderías, centros de educación primaria, centros de educación secundaria elemental y superior, y centros de educación especial (Recomendación)”, MEXT. En http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1380731.htm.

28.

la perspectiva del “aprendizaje independiente e interactivo en profundidad” y el aprendizaje activo. Esto ayudará a los niños a desarrollar una profunda comprensión de lo que han aprendido en relación con su vida y el funcionamiento de la sociedad; a adquirir cualidades y competencias que necesitarán en el futuro; y a continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Basándose en esta recomendación, los nuevos Estándares del Currículo Nacional²⁹ incorporaban nuevas características: (a) descripciones de todas las asignaturas que especifican, con (i) conocimientos y competencias que deben adquirirse, (ii) aptitudes para desarrollar la capacidad de pensar, formar juicios y expresarse, y (iii) motivación para aprender y el sentimiento de humanidad que debía promoverse; (b) disposiciones sobre cómo mejorar la enseñanza en las aulas desde la perspectiva del aprendizaje independiente e interactivo en profundidad y el aprendizaje activo como “métodos de aprendizaje” compartidos en todas las asignaturas.

Mientras se aplicaban las reformas de los planes de estudios establecidas en las décadas de 2000 y 2010, Japón mejoraba su posición en las evaluaciones internacionales de aptitud académica. Por ejemplo, en las pruebas PISA 2006, Japón se situó en duodécimo, décimo y sexto puesto en lectura, matemáticas y ciencias, respectivamente. Estas clasificaciones mejoraron al octavo, noveno y quinto puestos en 2009; al cuarto, cuarto y cuarto en 2012; y al octavo, quinto y segundo en 2015. Esto demuestra que el rendimiento académico de los niños japoneses medido de acuerdo con criterios internacionales está mejorando. Cuando se examinan los resultados totales entre los países miembros de la OCDE, se observa que la puntuación total de Japón alcanzó el primer puesto en 2012 y 2015.

29. Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (marzo, curso 2017-2018), Estándares del Currículo Nacional para la Educación Primaria, http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/09/26/1413522_001.pdf; Estándares del Currículo Nacional para la Educación Secundaria Elemental, en http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/09/26/1413522_002.pdf; Estándares del Currículo Nacional para la Educación Secundaria Superior, en http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/09/26/1384661_6_1_2.pdf.

(5) Reformas y evaluación de los planes de estudios

Las reformas curriculares para la educación del siglo XXI empezaron en la década de 1980. Sin embargo, ya desde el principio, tanto educadores como ciudadanos expresaron la preocupación de que la aplicación de la educación centrada en el conocimiento redujera los niveles de aptitud académica del alumnado. En consecuencia, el MEXT necesitaba demostrar que las reformas no conducirían a un descenso de la aptitud académica. En especial, después de las reformas de los planes de estudios en 2000, el Ministerio fue duramente criticado por la ciudadanía por conducir a una “educación *yutori*” y se vio obligado a examinar la aptitud académica del alumnado y a medir las mejoras con datos fehacientes.

Otro reto era evaluar la capacidad del alumnado para aplicar los conocimientos, no solo para adquirirlos. Las pruebas PISA de la OCDE influyeron significativamente en Japón en lo referente a este reto. El objetivo de las pruebas PISA es evaluar la capacidad de niños y niñas para aplicar los conocimientos adquiridos a diferentes cuestiones de la vida real. Los educadores de Japón consideraron que las preguntas de las pruebas PISA 2000 eran un buen modelo para evaluar este tipo de aptitud.

Dados estos antecedentes, el MEXT introdujo en 2007 la Evaluación Nacional de la Aptitud Académica para evaluar los resultados de las reformas de los planes de estudios y los problemas planteados por dichas reformas.

4.5 Evaluación Nacional de la Aptitud Académica y descentralización

La Evaluación Nacional de la Aptitud Académica se introdujo en 2007. Se estableció en parte como respuesta a las críticas vertidas contra los Estándares del Currículo Nacional en la década de 2000. También se propuso como parte de las reformas estructurales del sistema de educación obligatoria, impulsadas por el debate acerca de la financiación de la enseñanza obligatoria por parte de la administración nacional.

La enseñanza obligatoria en Japón está compuesta por la educación primaria y la educación secundaria elemental, y los municipios son responsables de establecer estos centros educativos. Los colegios públicos suponen el 96% de todos los centros de educación primaria y de educación secundaria elemental en Japón. Esto significa que los colegios públicos son fundamentales en la educación obligatoria en Japón. La administración nacional subvenciona la educación obligatoria para garantizar la igualdad de oportunidades y mantener un nivel de enseñanza elevado en todo el país. Con este sistema, la administración pública nacional cubría la mitad de los costes salariales del profesorado en los colegios de educación primaria y educación secundaria elemental. Esto mantenía un nivel salarial elevado para el profesorado de primaria y secundaria elemental de todo el país, permitiendo a los centros contratar docentes con cualificaciones sólidas, independientemente de la situación financiera de los ayuntamientos. Sin embargo, en la década de 2000, el Gobierno puso en marcha reformas tendentes a la descentralización. Los cambios implicaban reformas estructurales en las finanzas de las administraciones nacionales y locales, con el objetivo de reducir las subvenciones nacionales a las administraciones locales y transferir recursos financieros a estas con el fin de promover su autonomía. Dado que las subvenciones de la administración nacional a la educación obligatoria eran enormes, se convirtieron en un objetivo principal de la reforma. En consecuencia, se revisó la ley, estableciendo que la administración nacional cubriría un tercio de los costes salariales del profesorado en los centros de educación primaria y de educación secundaria elemental.

Junto con el debate sobre la reforma del sistema nacional de subvenciones, el Consejo Central para la Educación revisó la relación entre el MEXT y las administraciones de municipios y prefecturas, así como los sistemas de subvenciones. En el informe publicado en 2005³⁰, declaraba que el Gobierno debía llevar a cabo las siguientes reformas estructurales en el sis-

30. Consejo Central para la Educación (26 de octubre de 2005), "Creando la educación obligatoria en una nueva era (Recomendación)", MEXT. En http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212703.htm.

tema educativo obligatorio de Japón: (a) el Gobierno nacional debía asumir la responsabilidad de establecer los objetivos de la educación obligatoria y proporcionar las infraestructuras necesarias para alcanzar dichos objetivos; (b) los municipios y los centros educativos tendrían más autonomía y responsabilidad como resultado de la descentralización; y (c) el Gobierno nacional asumiría la responsabilidad de revisar los resultados de la educación escolar para garantizar la calidad de la educación obligatoria. En otras palabras, el Gobierno nacional sería responsable de efectuar aportaciones educativas de base (por ejemplo, cubrir un tercio de los gastos salariales del profesorado en los centros educativos de educación primaria y educación secundaria elemental, establecer los Estándares del Currículo Nacional, etcétera), los municipios y los centros educativos aplicarían el proceso (por ejemplo, enseñanza en las aulas), y el Gobierno nacional revisaría los resultados escolares para garantizar la calidad de la educación obligatoria.

Se propuso la Evaluación Nacional de la Aptitud Académica como herramienta para poner en práctica el ciclo PHCA (Planear, Hacer, Comprobar, Actuar) de reformas estructurales de la educación obligatoria. También servía para comprobar los resultados de las reformas de los planes de estudios. Dado que la prueba se introdujo como parte de las reformas de la educación obligatoria, se efectuó como prueba nacional para estudiantes de centros de educación primaria y de educación secundaria elemental.

El MEXT llevó a cabo la Evaluación Nacional de Aptitud Académica para alumnos de sexto y noveno grados. Estas evaluaciones miden el avance del alumnado en matemáticas y lengua japonesa. Cada prueba consta de una Sección A y una Sección B. La Sección A plantea principalmente preguntas diseñadas para comprobar la capacidad de los alumnos para adquirir conocimientos, mientras que la Sección B evalúa la capacidad de los alumnos para aplicar conocimientos. En 2015, la evaluación comenzó también un examen trienal de ciencias. En 2019 se implantará el examen trienal de inglés.

La Evaluación Nacional de Aptitud Académica se aplica en todos los centros de educación primaria y de educación secundaria elemental de Japón (debería haberse efectuado un examen de muestra entre 2010 y 2013, pero se canceló en 2011 debido al gran terremoto padecido en el este de Japón y el tsunami que provocó). Ha ayudado significativamente al Gobierno a examinar el progreso en las reformas aplicadas a los planes de estudios y en el sistema de educación obligatoria. Por ejemplo, el Consejo Central para la Educación, que propuso revisar los programas académicos para 2020, declaraba³¹ que los resultados de la Evaluación Nacional, unidos a pruebas internacionales como PISA, mostraban un descenso de la diferencia entre las calificaciones obtenidas en las prefecturas con peores resultados y la media nacional. Esto indica que los resultados académicos han mejorado en todo el país con las reformas de los planes de estudios y otros esfuerzos para mejorar la calidad de la educación. Estas pruebas respaldan firmemente la dirección asumida por las reformas de los planes de estudios.

La Evaluación Nacional estudia también las condiciones educativas, los métodos de enseñanza y la motivación de los alumnos para aprender. En consecuencia, se emplea para analizar cómo mejorar muchas áreas de la política educativa. Asimismo, las preguntas incluidas en la Sección B, diseñada para evaluar la capacidad de aplicar los conocimientos, ayudaron a mejorar la calidad de la enseñanza en las aulas para adaptarla a enseñar la manera de aplicar los conocimientos.

Desde 2019, la Evaluación Nacional ya no incluye dos secciones separadas, sino que plantea preguntas integradas para evaluar la capacidad de adquirir y aplicar conocimientos. Este cambio se basa en los nuevos Estándares del Currículo Nacional³² que incluyen tres pilares

31. Consejo Central para la Educación (21 de diciembre de 2016), Parte 1, Sección 1 de Mejora y Medidas Necesarias de los Estándares del Currículo Nacional para Guarderías, Centros de Educación Primaria, Centros de Educación Secundaria Elemental y Superior, y Centros de Educación Especial, MEXT. En http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushn/1380731.htm.

32. Véase 36

interrelacionados: “competencias y conocimientos”, “capacidad para pensar, formar juicios y expresarse”, y “motivación para aprender y sentimiento de humanidad”. El uso de las preguntas integradas para evaluar la aptitud académica tiene como objetivo ayudar a los centros escolares a entender la idea de los Estándares del Currículo Nacional y el mensaje del MEXT acerca de las reformas de los planes de estudios.

Para 2019 está previsto realizar una prueba para evaluar la competencia académica en el alumnado de educación secundaria superior como “evaluación básica de la aptitud académica del alumnado de centros de educación secundaria superior”. A diferencia de la Evaluación Nacional para alumnos de primaria y de educación secundaria elemental, este examen no lo prepara ni lo realiza el MEXT. El Gobierno adoptará pruebas producidas por empresas privadas que cumplan los requisitos establecidos por el MEXT, y los centros aplicarán una evaluación de aptitud académica de su elección. Se espera que este proceso permita la aplicación del ciclo PHCA de revisar los resultados de las reformas educativas para hacer mejoras en la educación secundaria superior.

4.6 Reformas en los exámenes de acceso a la universidad

Las reformas de los planes de estudios se pusieron en marcha para permitir a la educación primaria y a la educación secundaria elemental desarrollar competencias propias del siglo XXI. Sin embargo, sería difícil proporcionar una educación del siglo XXI a los alumnos de la educación secundaria superior que preparan los exámenes de acceso a la universidad, ya que las aptitudes requeridas para aprobar los exámenes son las desarrolladas por la educación convencional en el siglo XX. La tasa de matriculación universitaria en Japón es superior al 50%, lo que significa que los exámenes de acceso a la universidad influyen fuertemente en la educación secundaria superior. En consecuencia, se ha efectuado una amplia gama de cambios en el examen de acceso, de modo que se evalúe mejor la capacidad para aplicar conocimientos. Sin embargo, como han observado diversos consejos nacionales encargados de reformar los exámenes de acceso a la universidad, estos esfuerzos no han funcionado sufi-

cientemente bien. Hacen falta cambios fundamentales en dichos exámenes, para adaptarlos mejor a las reformas del aprendizaje en el siglo XXI llevadas a cabo en la educación primaria, secundaria elemental y secundaria superior.

El MEXT tiene pensado introducir nuevos cambios en los exámenes de acceso a la universidad en 2021. Estos cambios forman parte de las reformas en la educación secundaria y universitaria que abordan un cambio integrado en la educación secundaria superior, en la selección de aspirantes a entrar en la universidad y en la educación universitaria. Lo que subyace tras estos cambios es la conciencia de que los exámenes universitarios siguen centrándose excesivamente en cuántos conocimientos han adquirido los aspirantes y demasiado poco en su capacidad para aplicar soluciones. La transición del sistema educativo de Japón al siglo XXI avanzará poco a no ser que los exámenes de acceso a la universidad también evolucionen³³.

En 1979, Japón introdujo el examen primario común, aplicado por el Centro Nacional de Exámenes de Acceso a la Universidad. El nuevo sistema de examen tuvo un impacto masivo en la educación secundaria superior, en especial en lo que se exigía que los alumnos aprendieran para aprobar los exámenes, porque todas las universidades públicas adoptaron el nuevo sistema. En la década de 1980, el Consejo Especial sobre Educación propuso que se establecieran cambios en el sistema de examen primario común. Basándose en la propuesta, en 1990 el sistema fue sustituido por el Examen del Centro Nacional para Admisiones Universitarias, adoptado también por universidades privadas. Antes de que se introdujeran estos sistemas, los exámenes de acceso a la universidad incluían las llamadas preguntas “complicadas” y “con trampa”, que no tenían nada que ver con el contenido de la enseñanza impartida en la educación secundaria superior. Esto hacía excesivamente difícil la prepara-

33. Véase Consejo para la Reforma del Sistema de Articulación de Centros de Educación Secundaria y Universidades (31 de marzo de 2013), “Informe final del Consejo Para la Reforma del Sistema de Articulación de Centros de Educación Secundaria y Universidades” MEXT.

ción del examen para los alumnos de secundaria. El examen primario común y el Examen del Centro Nacional fueron introducidos para abordar este proceso de preparación del examen excesivamente exigente y aplicar un sistema para seleccionar candidatos que cumpliera con los Estándares del Currículo Nacional para la educación secundaria superior. Las universidades públicas, que aplican exámenes de selección en dos fases, han adoptado los sistemas como exámenes preliminares. Las universidades privadas también han adoptado el Examen del Centro Nacional como examen de acceso general. En 2015, 527 universidades públicas y privadas (el 90% de todas las universidades de Japón) utilizaron el Examen del Centro Nacional. Como el número de solicitantes que realizan el examen ha aumentado a 560.000 (aproximadamente el 80% de quienes aspiran a entrar en la universidad), el Examen del Centro Nacional ha ayudado mucho a implantar las reformas de las pruebas para acceder a la universidad.

Sin embargo, el Examen del Centro Nacional consiste en pruebas tipo test para evaluar conocimientos y aptitudes que los estudiantes han memorizado. De ahí que vaya a ser reformado para convertirlo en un “Examen Homologado para Admisiones Universitarias” que está previsto que empiece en enero de 2021. La nueva prueba homologada está diseñada para evaluar “los conocimientos y las competencias” de los aspirantes y “su capacidad para pensar, formar juicios y expresarse”. Mientras que el Examen del Centro Nacional era un conjunto de exámenes tipo test, la nueva prueba incluirá también preguntas de respuesta breve. Asimismo, los exámenes tipo test estarán diseñados para evaluar no solo los conocimientos memorizadas por los aspirantes sino también su capacidad para pensar y tomar decisiones. Se prevé que la nueva prueba homologada de 2021 tenga un impacto significativo en la educación secundaria superior y promueva el avance de la educación del siglo XXI.

4.7 Descentralización de la educación y mantenimiento de los criterios educativos básicos

Una educación propia del siglo XXI debería ayudar a los alumnos a convertirse en individuos que contemplan la sociedad y el mundo desde una perspectiva amplia y contribuyen a la mejora de la sociedad y de la comunidad internacional. La educación debería fomentar las cualidades y las aptitudes de los alumnos para afrontar la realidad e involucrarse en la sociedad y en el mundo. Para poner en marcha una educación que cubra esta demanda, es vital que centros y juntas educativas disfruten de autonomía y disciplina dentro del marco del sistema escolar. La autonomía y la disciplina ayudarán a los centros escolares y las juntas de educación a usar su ingenio para optimizar la educación escolar local.

Las líneas generales del sistema educativo japonés son las siguientes. El MEXT regula el sistema educativo desde la educación infantil a la educación superior, y es responsable del instituto de educación superior. Las juntas educativas municipales son responsables de los centros públicos de educación primaria y educación secundaria elemental, y las juntas de educación de las prefecturas son responsables de los centros de educación secundaria superior. La responsabilidad de establecer los planes de estudio y las actividades educativas diarias recae en los directores de centro, lo que proporciona a los centros autonomía y disciplina en una amplia gama de áreas.

Sin embargo, las juntas de educación de las prefecturas tienen mucha influencia en los centros públicos de educación primaria y educación secundaria elemental porque los gobiernos de las prefecturas asumen todos los costes salariales del profesorado contratado por dichos centros, y tienen también autoridad para gestionar cuestiones de personal en los colegios municipales. Es más, debido a que las subvenciones del Gobierno nacional a la educación obligatoria cubren un tercio de los costes de personal del profesorado en los centros de primaria y de educación secundaria elemental (las prefecturas pagan los dos tercios restantes), los educadores tienden a asumir el conjunto de estándares de educación propuesto por el

Gobierno nacional. En otras palabras, los educadores eran excesivamente conscientes de la política nacional y preferían ajustarse a ella. Además de esta cultura, muchos educadores creían que seguir la política y los estándares del Estado les facilitaría garantizar la rendición de cuentas ante los tutores legales de los niños y evitar críticas.

Las reformas iniciadas en la década de 1980 para abordar la educación en el siglo XXI también introdujeron cambios en el sistema educativo, para transferir la autoridad y la responsabilidad a los centros. La transferencia empezó del Gobierno nacional a las prefecturas y después a municipios y centros educativos. Sin embargo, estas reformas también experimentaron dificultades debido a las actitudes profundamente arraigadas en el mundo educativo.

Asimismo, conceder autonomía a los centros educativos y a los gobiernos locales generó desfases educativos entre regiones. Se introdujeron diversos sistemas para reducir estos desfases interregionales. La Evaluación Nacional de la Aptitud Académica se estableció como sistema para revisar los efectos de la educación. Adicionalmente, el Sistema de Consejos de Gestión Escolar (Escuelas Comunitarias) se diseñó para animar a las comunidades locales a participar en la gestión escolar y así garantizar la calidad de la educación en su región.

El sistema de evaluación de los centros educativos fue propuesto por el Consejo Central para la Educación³⁴, integrado en el MEXT, y por la Comisión Nacional sobre Reforma Educativa³⁵, perteneciente a la Oficina del Consejo de Ministros. Desde 2002, constituye un sistema para que los centros educativos garanticen la calidad de la educación a una variedad de partes interesadas. En 2006 se añadieron disposiciones a la Ley de Educación Escolar, para establecerla como sistema jurídico. Las disposiciones establecen lo siguiente: (a) se exige que

34. Consejo Central para la Educación (1 de septiembre de 1998), "La administración local de educación en el siglo XXI (Recomendación)", MEXT. En http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_ics-Files//afieldfile/2013/12/1_8/1342455_1.pdf.

35. Comisión Nacional sobre Reforma Educativa (22 de diciembre de 2000), "Informe de la Comisión Nacional sobre Reforma Educativa: 17 propuestas para cambiar la educación", Secretaría del Gobierno. En <https://japan.kantei.go.jp/education/report/pdfs/report.pdf>.

los centros educativos efectúen una autoevaluación de sus actividades educativas y de su gestión escolar, y publiquen los resultados; y (b) se exige que los centros educativos hagan el esfuerzo de efectuar una evaluación externa por parte de los tutores legales de los niños, residentes locales y otras personas relacionadas con dichos centros, y que publiquen los resultados de la evaluación. Se exige también la publicación activa de la información escolar.

Los centros escolares tienen obligación de establecer sus objetivos de educación y proponer actividades educativas adaptadas a los objetivos de la educación para el siglo XXI establecidos en los Estándares del Currículo Nacional. También deben realizar una evaluación interna sobre el progreso de sus esfuerzos para alcanzar los objetivos, y publicar los resultados de dicha evaluación. Los centros escolares que adopten una evaluación externa tendrán que efectuar una evaluación adicional, cuyos resultados también deberán publicarse. El sistema de evaluación de centros escolares tiene por objetivo ayudar a estos a revisar sus actividades educativas y su gestión para guiar las mejoras. Se espera también que centros, tutores legales de los niños y comunidades locales compartan los objetivos de educación, para colaborar en la mejora de la calidad de esta.

El Consejo de Gestión de Centros Educativos es un sistema que proporciona a los tutores legales de los alumnos y a los residentes locales la oportunidad de participar en el desarrollo de las políticas básicas de gestión de centros escolares y de cuestiones relacionadas con el personal docente. Se estableció como sistema jurídico en 2004 sobre la base de propuestas efectuadas por la Comisión Nacional sobre Reforma Educativa³⁶, que depende directamente del Gobierno, y del Consejo Central para la Educación, perteneciente al MEXT³⁷. El sistema se convirtió en una obligación jurídica en 2017. El Consejo de Gestión Escolar de cada centro

36. *Ibidem*.

37. Consejo Central para la Educación (3 de marzo de 2004), "La gestión de los centros escolares en el Futuro (Recomendación)", MEXT. En http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/giji/_icsFiles/afieldfile/2014/03/1_9/1345472_001.pdf

está compuesto por tutores legales de alumnos y residentes locales. Las funciones del consejo son: (a) aprobar las políticas básicas de gestión escolar desarrolladas por el director del centro; (b) dar su opinión sobre la gestión del centro al director y a la junta de educación; y (c) dar su opinión a la junta de educación acerca del nombramiento de docentes.

Se espera que el Consejo de Gestión Escolar haga que las comunidades locales puedan acceder a los centros, de modo que la gestión escolar incorpore los puntos de vista y las opiniones de estas. Esto garantizará que las reformas para la educación del siglo XXI conciten el apoyo y la ayuda de las comunidades locales.

4.8 La reforma educativa en Japón ahora y en el futuro

En estos cuarenta años, Japón ha trabajado con ahínco para transformar su sistema educativo del siglo XX en uno del siglo XXI. Y sus reformas han resultado fructíferas.

Por ejemplo, la OCDE (2018) evalúa la educación japonesa en un informe titulado “Política educativa en Japón”. Dicho informe establece que “en comparación con otros países de la OCDE, el sistema educativo japonés es uno de los que mejores resultados obtiene, tanto entre la población más joven como entre la adulta. Los alumnos japoneses se encuentran entre los que mejores calificaciones obtienen en conocimientos científicos, matemáticos y lectura en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE. Estos resultados de excelencia van unidos a un entorno conducente al aprendizaje en los colegios y más allá de ellos, con una alta calidad de participación de los docentes y un fuerte apoyo de las familias a la impartición efectiva de una educación integral (holística)”³⁸.

Por otra parte, el informe de la OCDE señalaba también que “esta transición podría exigir la adaptación de los planes de estudios, de la enseñanza y de las prácticas escolares, y de

38. OCDE (2018), *Education Policy in Japan: Building Bridges Towards 2030*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, París, p. 15.

evaluaciones del alumnado como el examen para acceder a la universidad”³⁹. Recomienda además “dar prioridad a la reforma de los planes de estudios mediante una estrategia que sostenga el alineamiento de componentes interdependientes y comunique su valor a las partes afectadas. Esto incluye adaptar las evaluaciones existentes, para que reflejen los nuevos planes de estudios, e invertir en la formación continua y en la preparación inicial del profesorado, para mejorar su capacidad de adaptar sus prácticas a los planes de estudios revisados”⁴⁰.

Invita también a “preservar la posibilidad de proveer una enseñanza integral (holística), mejorando la organización de los centros y las alianzas entre los centros educativos y la comunidad. Revisar la función y la formación de los líderes escolares teniendo en cuenta los objetivos establecidos para 2030. Centrarse en las prácticas de gestión y en las alianzas con las comunidades locales para apoyar la introducción de los nuevos planes de estudios y aliviar la carga de trabajo de los profesores”⁴¹.

Me parecen unas observaciones oportunas. La reforma educativa japonesa ha sido llevada a cabo como parte de la transición social del país, de una sociedad propia del siglo XX a una propia del XXI. Por eso su debate no solo ha incluido a personas del mundo de la educación, sino también a un amplio espectro de la sociedad, incluidos progenitores, comunidad local, empresas y comunidad laboral. Mantener y potenciar la alianza entre los centros y la comunidad, así como el debate entre todos los interesados, debería ser la máxima prioridad a la hora de aplicar con éxito las reformas educativas.

En cuanto a la educación escolar individual, muchos centros japoneses se consideran modelo de educación del siglo XXI. Por ejemplo, Andreas Schleicher presenta una lección en el

39. *Ibid.*, p. 16.

40. *Ibid.*, p. 17.

41. *Ibid.*, p. 17.

Centro de Secundaria Hiroshima Nagisa en Japón como un tiempo de aprendizaje creativo y cuidadosamente diseñado⁴². También describe el Colegio Kosen en Japón como un caso muy positivo de desarrollo de las aptitudes interdisciplinarias mediante su mezcla especial de aprendizaje en el aula y aprendizaje práctico basado en proyectos⁴³. El Centro de Secundaria N de Japón fue invitado por el Congreso de Información sobre Pobreza Informática organizado por el OCCAM⁴⁴ como un centro nuevo que emplea las TIC para proporcionar enseñanza de alta calidad a bajo coste y oportunidades tras la obtención del título⁴⁵.

Por otra parte, el informe de la OCDE señalaba también que “no se debe restar importancia a la magnitud de la reforma (de los planes de estudio)”; “existen riesgos de que una inclinación proactiva, interactiva y auténtica solo pueda aplicarse a modo de cambio superficial”⁴⁶ como reto de la reforma educativa japonesa. Pienso que es una advertencia muy importante. La reforma de los planes de estudios es un punto de partida. Su aplicación es otro cometido más importante y difícil. Se espera que centros educativos y docentes representen el papel protagonista. La educación del siglo XXI espera que los alumnos alcancen las competencias y la capacidad de pensar, emitir opiniones y actuar por sí mismos. Asimismo, cada centro debería ser un centro educativo del siglo XXI. Es decir, los centros educativos deberían reconocer cómo pueden sembrar en sus alumnos capacidades y competencias que les permitan llevar una vida mejor e interactuar con la sociedad y el mundo. Y, basándose en ese reconocimiento, pensar, emitir opiniones y expresarse por sí mismos (aplicar la educación del siglo XXI). El sistema educativo debería respaldar los esfuerzos de cada centro educativo y de cada docente para convertirse en un actor principal.

42. Andreas Schleicher (2018), *World Class: How to build a 21st-century school system*, Strong Performers and Successful Reforms in Education, OECD Publishing, París, p. 103.

43. *Ibid.*, p. 242.

44.

45. Observatory on Digital Communication (OCCAM) (12 de abril de 2019), XXI Infopoverty World Conference Final Declaration, OCCAM.

46. Para acceder al menú ir a: https://modulos.siged.sep.gob.mx/propuestas_curriculares_cicloescolar_18-19/

Bibliografía

Consejo Especial sobre Educación, (junio de 1985), “Primer informe sobre reforma de la educación”, *The monthly journal of Monbusho*, pp. 50-76.

Consejo Especial sobre Educación, (abril de 1986), “Segundo informe sobre reforma de la educación”, *The monthly journal of Monbusho*, pp. 27-129.

Consejo Especial sobre Educación, (abril de 1987), “Tercer informe sobre reforma de la educación”, *The monthly journal of Monbusho*, pp. 4-91.

Consejo Especial sobre Educación, (septiembre de 1987), “Cuarto informe sobre reforma de la educación” (Informe final), *The monthly journal of Monbusho*, pp. 8-49.

Consejo Central para la Educación (1 de septiembre de 1998), “La administración local de la educación en el futuro (Recomendación)”, MEXT. http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2013/12/18/1342455_1.pdf

Consejo Central para la Educación (3 de marzo de 2004 3), “La gestión de los centros escolares en el futuro (Recomendación)”, MEXT. http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/giji/_icsFiles/afieldfile/2014/03/19/1345472_001.pdf

Consejo Central para la Educación (26 de octubre de 2005), “Creación de educación obligatoria en la nueva era (Recomendación)”, MEXT. http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212703.htm

Consejo Central para la Educación (17 de enero de 2008), “Mejora de los Estándares del Currículo Nacional para centros de preescolar, centros de educación primaria, centros de educación secundaria elemental y superior y centros de educación para alumnos con necesidades especiales (Recomendación)”, MEXT. http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1380731.htm

Consejo Central para la Educación (21 de diciembre de 2016), “Parte 1ª, Sección 2ª de la Mejora y Medidas Necesarias de Estándares del Currículo Nacional para centros de preescolar, centros de educación primaria, centros de educación secundaria elemental y superior, y centros de educación para alumnos con necesidades especiales” http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1380731.htm

Consejo para la Reforma del Sistema de Articulación de Centros de Educación Secundaria y Universidades (31 de marzo de 2016), “Informe definitivo del Consejo para la Reforma del Sistema de Articulación de Centros de Educación Secundaria y Universidades”, MEXT. http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/06/02/1369232_01_2.pdf

Consejo de Reconstrucción de la Educación (2007, January 24), “Reconstrucción de la educación por parte de la sociedad como primer paso esencial para la reconstrucción del sistema público de educación”, Primer Informe, Secretaría del Consejo de Ministros <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku/eibun0124h.pdf>

Kariya, Takehiko (2018), ‘Daigaku seiakusetu’ niyoru monndaisettei to iu to <mondai> (“<Problema> de establecimiento de problemas como ‘creencia en que la universidad es fundamentalmente maligna”), (diciembre de 2018), capítulo 2 de la primera parte de “50 nenme no ‘Daigaku kaikai’ 20 nenngono daigakusaisei (“50º aniversario del desmantelamiento de la universidad, universidad renacida en 20”), editado por Ikuya Sato, Kyoto University Press

MEXT, Base de Datos de los Criterios de los Planes de Estudios Nacionales (1947-2017), Instituto Nacional para la Investigación de la Política Educativa. <https://www.nier.go.jp/guideline/>

MEXT, (2017; marzo de 2018), Estándares del Currículo Nacional para la Educación Primaria, la Educación Secundaria Elemental y la Educación Secundaria Superior <http://>

www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/09/26/1413522_001.pdf

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/09/26/1413522_002.pdf

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/09/26/1384661_6_1_2.pdf

Monbusho (Ministerio de Educación, Deportes y Cultura)(1989), *Políticas gubernamentales japonesas en educación, ciencia y cultura*, 1989, http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpae198901/index.html

Monbusho (1992), *Gakusei Hyakuniju nenshi* (“Ciento veinte años de historia de educación japonesa”), Tokio, Gyousei http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318221.htm

OCDE (2018), *Education Policy in Japan: Building Bridges Towards 2030*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, París <https://doi.org/10.1787/9789264302402-en>

Schleicher, A (2018), *World Class: How to build a 21st-century school system*, Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/4789264300002-en>

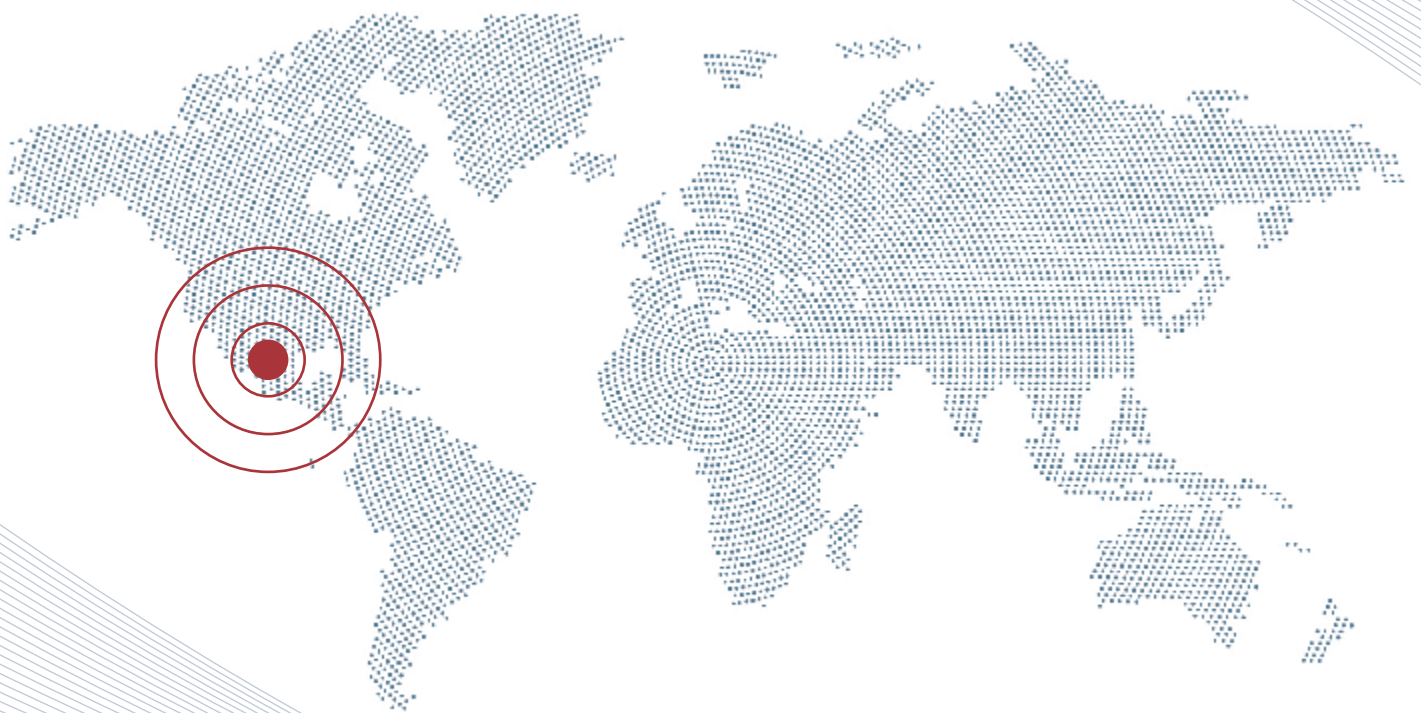
Comisión Nacional sobre Reforma Educativa (22 de diciembre de 2000), “Informe de la Comisión Nacional sobre Reforma Educativa: 17 propuestas para cambiar la educación”, Secretaría del Consejo de Ministros <https://japan.kantei.go.jp/education/report/pdfs/report.pdf>

Observatory on Digital Communication (OCCAM) (12 de abril de 2019), XIX Infopoverty World Conference Final Declaration, OCCAM <http://www.occam.org/news/xix-iwc-final-declaration/>

CAPÍTULO 5

La educación importa de verdad: lecciones clave de la reforma para la educación integral en México

Elisa Bonilla-Rius



Capítulo 5

La educación importa de verdad: lecciones clave de la reforma para la educación integral en México

*Elisa Bonilla-Rius*⁴⁷

Resumen

El Gobierno federal de México de 2012-2018 inició una importante reforma educativa cuyo objetivo principal era transformar su gran y complejo sistema educativo para preparar a los alumnos para enfrentarse con éxito a los desafíos del siglo XXI. Partió del supuesto que, al proporcionarles las herramientas que necesitan para tener éxito en este mundo que cambia rápidamente, México, a su vez, se convertirá en un país próspero, justo y libre. Eso implicaba rediseñar la conceptualización y la estructura del sistema, y conllevaba profundas transformaciones en sus ámbitos organizativo, presupuestario, técnico, pedagógico y administrativo, siguiendo unos principios de calidad e igualdad. Destacan dos innovaciones que encauzaron el proceso: las evaluaciones de los docentes y el nuevo plan de estudios nacional. En este capítulo, se destacan tres características de este plan de estudios, que son: su estructura de aprendizajes esperados, según la cual se articulan 12 de los 15 grados de la educación obligatoria; la introducción, desde preescolar hasta el 12º curso, de la educación socioemocional; y la autonomía curricular como medio para lograr innovaciones pedagógicas en los colegios. Por desgracia, esta reforma se enfrentó a unos usos y costumbres profundamente arraigados de distintas partes interesadas, y chocó con muchos intereses políticos, lo que

47. E. Bonilla-Rius

Antonio Madero Visiting Scholar, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard

e-mail: elisa.bonilla.rius@gmail.com

agradezco a Julián Torres H Bonilla por revisar el manuscrito original de este capítulo en inglés, especialmente para garantizar la claridad del lenguaje y la fluidez de las ideas, y a Marco A. Torres H por comprobar las referencias bibliográficas. Los dos me han ayudado, pero asumo la plena responsabilidad por la versión final de este capítulo.

dio lugar a un proceso complicado que ha amenazado su consolidación. El nuevo presidente hizo campaña contra la reforma, y todavía se desconoce qué políticas se mantendrán.

5.1 Introducción

“...Estamos ya en el alba de la cuarta revolución industrial. En diez o quince años, los robots y la inteligencia artificial habrán diezmando no sólo lo poco que viene quedando del proletariado industrial, sino también una buena parte de los trabajos de escritorio que hoy nos emplean. Se va a necesitar educación para cocinar, para manejar, para el empleo y para el desempleo, para la política y para inventar nuevas artes de vivir.

El México que yo quiero es un país en que exista un sólo consenso amplio, y es que la educación importa de verdad.”

Lomnitz (2018)

Con un nuevo paradigma para la prestación de servicios educativos por parte del Estado, la reciente reforma educativa mexicana – la más importante desde 1959, cuando se lanzó el llamado *Plan de Once Años*⁴⁸ para universalizar la educación primaria – significó un punto de inflexión en la conceptualización y la estructura del sistema educativo del país, que implicaba unas profundas transformaciones en sus ámbitos organizativo, presupuestario, técnico, pedagógico y administrativo, siguiendo unos principios de calidad e igualdad. El proceso para lograr estas transformaciones ha sido complicado. Su logro es prioritario si México quiere garantizar que sus niños y jóvenes participen y compitan con éxito en la sociedad global del conocimiento.

Este capítulo se escribió en inglés entre enero y junio de 2019⁴⁹, justo después de que concluyese el mandato del Gobierno federal que promovió la reforma. El capítulo está organi-

48. Para más información, Ver Latapí (1992) y Granados (2018a).

49. El capítulo fue originalmente escrito en inglés y posteriormente fue traducido al español por un tercero para ser incluido en esta edición española.

zado en ocho apartados. Después de la introducción, el Apartado 5.2 describe los factores contextuales que llevaron a la reforma: la compleja naturaleza del sistema educativo mexicano y sus prácticas anómalas, los resultados educativos insatisfactorios de los alumnos, y los retos individuales e institucionales de los profesores. El Apartado 5.3 explica los cinco elementos clave del Nuevo Modelo Educativo – el documento principal de la reforma – que sirvió de referencia para esta reforma basada en el rendimiento. El Apartado 5.4, titulado “El Nuevo Currículo Nacional (Preescolar a secundaria)”, describe los objetivos educativos de la reforma y cómo están relacionados con las competencias del siglo XXI. Con la ayuda de documentos fundamentales, cuyo objetivo es difundir el plan de estudios entre los docentes, explica la organización del currículo para la *educación integral* y el abanico de aptitudes que abarca, así como sus principios pedagógicos y algunas innovaciones, como la introducción de la educación socioemocional y la autonomía curricular. El Apartado 5.5 explica las distintas fases de implementación, y también el papel de algunas partes interesadas clave. El Apartado 5.6 analiza los aspectos políticos de la reforma, y habla del pacto político que fue necesario para llevar a cabo esta ambiciosa transformación, el apoyo que concitó, y la resistencia que opusieron algunos grupos y regiones del país. El Apartado 5.7 analiza el impacto de la reforma. Y aunque aún es pronto para analizar adecuadamente los cambios sistémicos esperados, hay logros interesantes – respaldados por estudios y encuestas realizados por organismos y personas independientes – que merecen analizarse. El último apartado (Apartado 5.8) destaca algunos de los cambios importantes, presentados por distintos autores.

Además de mi experiencia personal con la reforma, también me he basado en distintas fuentes para escribir este capítulo, como documentos oficiales y legales, artículos de investigación, artículos de opinión y de prensa, escritos tanto por educadores como por analistas políticos, y también en textos informativos publicados para docentes por el Ministerio de Educación mexicano (Secretaría de Educación Pública, SEP).

5.2. El contexto al inicio de la reforma

Algunos de los factores contextuales más importantes que existían a finales de 2012, cuando se inició la reforma educativa, eran el tamaño del sistema educativo, sus desigualdades y su complejidad, así como su verticalidad, su burocracia y sus prácticas anticuadas, que provocaba malos resultados de aprendizaje del alumnado. Como explicaba Nuño⁵⁰ (2018): “Nuestro sistema educativo no evolucionó a la velocidad requerida. A pesar de esfuerzos muy importantes como el incremento de las coberturas en todos los niveles, la ampliación de la educación tecnológica y esfuerzos reformistas como el proceso de descentralización de 1992, el sistema educativo seguía teniendo una estructura que, en muchos aspectos, respondía más al modelo del “viejo régimen”: un país con partido hegemónico, una economía cerrada y sustentada en materias primas, así como un mundo bipolar regido por la economía de la posguerra. Este desfase se reflejaba en la continuidad de estructuras verticales y burocráticas que desalentaban la innovación y la creatividad para resolver las necesidades más inmediatas de las escuelas. Persistían agudas desigualdades al interior del sistema educativo.”

5.2.1 La estructura y la gestión del sistema educativo

México es un país muy poblado, con más de 119,5 millones de habitantes (INEGI 2015), de los que casi la mitad tienen menos de 25 años. El sistema educativo mexicano es el noveno más grande del mundo, con 36,4 millones de alumnos, 2 millones de docentes y casi 260.000 centros escolares (Preescolar a Bachillerato). La SEP está a la cabeza del sistema, y es la responsable de diseñar todas las políticas importantes, incluido el currículo nacional (Preescolar a Secundaria). En 1992, la gestión de las escuelas se descentralizó en favor de los 32 estados federales de México⁵¹. El sistema gestiona las necesidades educativas de una población, que es tanto extensa como diversa: el 21% de los alumnos vive en zonas rurales;

50. Durante el Gobierno de Peña-Nieto (Diciembre de 2012 – Noviembre de 2018), hubo tres ministros de educación: Emilio Chuayffet, (Diciembre de 2012 – Agosto de 2015), Aurelio Nuño, (Agosto de 2015 – Diciembre de 2017) y Otto Granados, (Diciembre de 2017 – Noviembre de 2018).

51. Salvo la Ciudad de México que sigue gestionada centralmente por la SEP.

el 3% del alumnado habla una de las 64 lenguas indígenas y recibe educación tanto en su lengua materna como en español. El 43% de las escuelas primarias son multigrado, aunque solo atienden al 4,6% de los alumnos totales de educación primaria, lo que significa que son bastante pequeñas, a menudo se ubican en zonas alejadas y muchas enfrentan diversos problemas estructurales.

El sistema educativo mexicano no solo es grande, sino que también es bastante complejo. Se creó en la segunda década del siglo XX y refleja su diseño original, muy vertical y centralizado. Con la descentralización de las escuelas y de los docentes en favor de los estados, hace casi 30 años⁵², su verticalidad ha empezado a disminuir lentamente, pero gran parte de la organización política y administrativa original sigue vigente, y puede ser un verdadero obstáculo para el tipo de evolución que necesita el sistema educativo.

Varios autores (entre otros, Fuentes-Molinar 2013, Ramírez-Raymundo 2013, Moe 2017, Chambers-Ju y Finger 2017) han estudiado cómo, a lo largo de varias décadas, la rectoría del Estado en educación disminuía de manera gradual, pero real, al ceder poder al Sindicato Nacional de Profesores (SNTE)⁵³, lo que permitió la participación del SNTE en varios ámbitos del sistema. Este proceso de gestión compartida *de facto* por las autoridades educativas (federales y locales) y el sindicato alcanzó su punto culminante, en 2006, cuando un destacado miembro del SNTE fue nombrado para ocupar un alto cargo en la SEP como Subsecretario de Estado para la Educación Básica. La injerencia del sindicato a lo largo de los años distorsionó las relaciones sociales entre los actores de la educación, lo que, a su vez, provocó la

52. Varios expertos se han ocupado de las ventajas y de los defectos de este proceso de descentralización (o “federalización” como se le ha llamado), pero está lejos de ser perfecto. Ornelas (2003) ha señalado que: “Sin duda, representa una alternativa al centralismo burocrático – por lo menos no es peor – y ofrece la posibilidad de otorgar legitimidad a los Gobiernos que la buscan, aunque algunos se resisten a perder niveles de control”. Mancera (2010) explica cómo afectó al presupuesto de Educación.

53. El SNTE es el sindicato más grande de México (con más de 1,6 millones de miembros), y se dice a menudo que también es el más grande de Latinoamérica. Controla 31 de los 32 estados, más del 80% de las plantillas totales de docentes. La única excepción es el sindicato de profesores del Estado de México, que es la organización más influyente de ese estado concreto, el más poblado de México. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la autoproclamada facción “democrática” del SNTE, controla cuatro estados (Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán), y tiene una presencia más escasa en el resto del país. Hay otras organizaciones mucho más pequeñas, pero de naturaleza local, y no tienen una influencia política relevante. (Fuentes-Molinar 2013)

aparición de graves anomalías dentro del sistema. La falta de rendición de cuentas destaca entre dichas irregularidades. Por ejemplo, al principio de la reforma, la SEP carecía de información estadística fiable, como el número exacto de escuelas y de docentes, que era fundamental para impulsar las políticas reformistas y, en particular, para administrar el sistema educativo del país. El sindicato había fomentado durante mucho tiempo esa falta de transparencia, porque le era útil para ejercer su *poder patrimonial*⁵⁴ a fin de aprovecharse del presupuesto de educación y promover su clientelismo político. Por tanto, en diciembre de 2012, al inicio de la reforma, se llevó a cabo un censo (INEGI 2012) para detallar de manera precisa cuántas escuelas, docentes y alumnos había realmente dentro del sistema educativo público mexicano. Entre otras cosas, se sospechaba que había miles de profesores *fantasmas* y otras irregularidades en las plantillas, que más tarde se confirmaron y se corrigieron.

Otra anomalía muy generalizada, que también se ha investigado a fondo (Moe 2017, Chambers-Ju y Finger 2017), es la participación del SNTE en los nombramientos y las promociones en la carrera docente. Durante décadas, el sindicato tuvo libertad de acción para contratar a nuevos docentes y para participar de lleno en los ascensos de los docentes a cargos más altos. En sus manos, las plazas docentes se convirtieron en bienes valiosos de los que el sindicato y sus dirigentes se aprovecharon en gran medida, económica y políticamente, a lo largo de los años. La opacidad de nombramientos y promociones de profesores dio lugar a prácticas irregulares, como la venta, alquiler y herencia de plazas docentes. Antes de que los puestos de docentes se cubriesen mediante un sistema de evaluación competitiva introducido por la reforma, el precio de una plaza docente en el *mercado negro* fluctuaba, en función del cargo y del lugar, entre 100.000 y 600.000 pesos mexicanos, que equivalen a entre 5.000 y 30.000

54. El “poder patrimonial” es –según el significado que le da Max Weber– una forma tradicional de dominación en la que un líder, que no está obligado por normas legales-rationales, usa su poder para conseguir fines personales. Weber (1968), según lo citan Chambers-Ju y Finger (2017). Dicho poder surgió de los vínculos corporativistas que se crearon entre el SNTE y el PRI (el partido que gobernó en México durante 70 años seguidos). En las elecciones presidenciales del año 2012, el PRI no había gobernado en los 12 últimos años, y el SNTE no apoyó al PRI, el partido del presidente Peña-Nieto. Por tanto, esos vínculos se debilitaron y esa situación benefició a la reforma.

dólares estadounidenses⁵⁵. Por consiguiente, durante años, los criterios de selección y de promoción de los docentes y de otros puestos dentro del sistema no se basaron en el mérito, sino en el clientelismo. Las contrataciones y los ascensos de muchos profesores y directores no se fundaban en la calidad de su enseñanza o en su preparación para el trabajo docente, sino más bien en el cumplimiento de exigencias políticas sindicales.

El ausentismo crónico del profesorado era otra consecuencia muy negativa del control por parte del SNTE de las plazas docentes, lo que influye mucho en la calidad de la educación. Los análisis de los datos del censo de 2012 detectaron que el 13% de la plantilla docente (298.000 maestros) no acudía a trabajar (INEGI 2012 y *The Economist* 2014). Antes de la reforma, el SNTE tenía un ejército de profesores trabajando a tiempo completo para el sindicato, pero pagados por el Estado, a través de las plantillas de los colegios donde supuestamente laboraban. Con la reforma, el sindicato tuvo que hacerse cargo de dichos salarios y, por tanto, muchos profesores volvieron a sus puestos de docencia⁵⁶.

Todas estas prácticas negativas habían tenido unas consecuencias pésimas para la calidad de la educación de los alumnos. Por eso, la reforma tenía que abordar directamente la influencia política del sindicato, así como el gran número de irregularidades que habían surgido en el sistema a lo largo de los años. Por consiguiente, era fundamental que el Estado acabase con la gestión compartida *de facto* y recuperase el control total del sistema educativo. Fue un proceso complicado en el que había muchos intereses contrapuestos, y, en las regiones en las que la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) – una facción radical dentro del SNTE – controla el sindicato de profesores, la reforma educativa avanzó a un ritmo diferente, o no avanzó en absoluto, debido a que la CNTE se oponía a la reforma⁵⁷.

55. Hablando de la reforma en una conferencia pública, Otto Granados – el tercer ministro de Educación durante la reforma – reveló públicamente estas cifras, y dijo que las decisiones tomadas dentro del sistema educativo nacional estaban “influidas por las presiones del SNTE”. Estas declaraciones se difundieron ampliamente en los medios de comunicación: <https://www.debate.com.mx/mexico/Plazas-de-maestros-se-vendian-hasta-en-600-mil-pesos-SEP-20180220-0374.html> (Última consulta el 26 de febrero de 2019).

56. En 2014, para resolver la enorme falta de recursos de la plantilla educativa federalizada, el Congreso aprobó una iniciativa presidencial para centralizar los salarios de los profesores a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). (Fernández y Herrera 2018).

57. En particular en cuatro estados: Oaxaca, Michoacán, Guerre

5.2.2 Los resultados educativos nacionales e internacionales de México

El desempeño de los alumnos mexicanos, tanto en las pruebas nacionales como en las internacionales, no son satisfactorios. En el plano nacional, los alumnos han obtenido malos resultados en los distintos exámenes estandarizados que se han establecido desde la década de 1990. La prueba PLANEA⁵⁸ se introdujo durante la reforma para evaluar el rendimiento de los alumnos de 3º grado de secundaria (equivalente a 9º) en Español y en Matemáticas. Esta prueba la aplicó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) dos veces, en 2015 y en 2017, y los resultados fueron similares en ambas ocasiones.

En el estudio de 2017, el 64% de los alumnos puntuaron en el nivel más bajo de rendimiento (nivel I) en Matemáticas, lo que significa que más de seis de cada 10 alumnos abandonan la escuela secundaria (9º grado) con algunos conocimientos aritméticos, pero sin competencias algebraicas. En Español, el 34% de todos los alumnos puntuaron también en el nivel de rendimiento más bajo, lo que indica que tienen grandes dificultades para comprender e interpretar textos de complejidad media, como un periódico. Esto sugiere que tendrán muchas dificultades para seguir cursando estudios, o incluso para encontrar un trabajo que no sea manual.

Por el contrario, en el nivel IV, de rendimiento excepcional, hay comparativamente muchos menos alumnos. En Español, solo el 8% puede analizar y clasificar por orden de importancia argumentos complejos, para evaluar la información implícita y explícita contenida en diferentes partes de textos literarios, argumentativos e informativos. En Matemáticas, solo un 5% puede resolver problemas que implican una combinación de fracciones y decimales, y también problemas usando ecuaciones para encontrar valores desconocidos.

En Español, un gran número de alumnos (40%) se encuentra en el nivel básico (nivel II). Esto significa que pueden distinguir entre la estructura de textos de ficción y de no ficción,

58. PLANEA es un examen estandarizado que deben realizar los alumnos de primaria, secundaria y bachillerato. Más información sobre el examen de 2017 para los alumnos de 9º curso en: http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2017.pdf [Fecha de último acceso 26 de octubre de 2018]

y también son capaces de hacer deducciones sencillas, pero solo sobre la información explícita que contienen. Su capacidad interpretativa empieza a desarrollarse lentamente, lo que significa que también tendrán grandes dificultades académicas más adelante. En Matemáticas (nivel II), hay un 22% de alumnos, lo que significa que son capaces de resolver problemas que implican sumar, restar, multiplicar y dividir decimales. También son capaces de usar letras como variables para construir relaciones numéricas simples con un valor desconocido. Sin embargo, también es probable que estos alumnos tengan muchas dificultades para superar los retos académicos y laborales que enfrentan más adelante.

Estos resultados también reflejan problemas importantes relacionados con la equidad. Por ejemplo, en Español, la puntuación media nacional es de 495, pero en las escuelas urbanas es de 507, mientras que en las rurales es de 452. También existen diferencias muy significativas en el rendimiento del alumnado según el origen social, especialmente en lo relativo al nivel educativo de los padres. Cuanta menos formación tienen los padres, más desaventajados son los alumnos. Los hijos de padres analfabetos⁵⁹ tienen una puntuación media de 398 en Español y 413 en Matemáticas. Los alumnos cuyos padres solo terminaron la escuela primaria tienen una puntuación media de 442 en Español y 460 en Matemáticas. Aquellos alumnos cuyos padres tienen una titulación universitaria suelen registrar el mejor rendimiento, con una puntuación media de 559 en Español y 555 en Matemáticas.

A escala internacional, los estudiantes mexicanos también han obtenido malos resultados. De los 65 países que realizaron la evaluación PISA de 2012, México ocupó el 53º lugar. En PISA 2015, México ocupó el 58º lugar de 72 países, y los resultados de los estudiantes mexicanos estaban por debajo de la media de la OCDE, con solo 416 puntos en Ciencia, 423 en Lectura y 408 en Matemáticas. En las tres categorías, menos del 1% de los alumnos se en-

59. La tasa de analfabetismo de México ha pasado del 6,2% en 2012, al 4,1%. Es la más baja de la historia, y es muy alentadora por muchas razones, pero, sobre todo, porque a partir de ahora habrá cada vez más niños cuyos padres no sean analfabetos, lo que estadísticamente les da más posibilidades de prosperar. (<http://noticiasncc.com/cartelera/articulos-o-noticias/11/13/mexico-libre-analfabetismo-tasa-menor-4/>)

contraban entre los alumnos con mejor rendimiento. De hecho, aproximadamente uno de cada dos alumnos (47,8% en Ciencia, 56,6% en Matemáticas y 41,7% en Lectura) está por debajo del nivel de competencia mínimo necesario para acceder a una educación superior u obtener buenos resultados en actividades que implican encontrar soluciones a problemas sociales y medioambientales complejos. Actualmente, cuando los conocimientos en ciencia están cada vez más relacionados con el crecimiento económico, es necesario que todos los ciudadanos, no solo los futuros científicos e ingenieros, estén dispuestos a enfrentarse, y sean capaces de hacerlo, a dilemas relacionados con la ciencia (OCDE 2018b). Sin embargo, el rendimiento medio en ciencias de los estudiantes de 15 años en México no ha cambiado significativamente desde 2006, cuando las ciencias eran la principal categoría evaluada. Asimismo, en Lectura, el rendimiento medio de los alumnos se ha mantenido estable en PISA desde 2009. Por el contrario, el rendimiento en Matemáticas mejoró cinco puntos en promedio cada tres años, entre 2003 y 2015, pero sigue siendo bajo en comparación con otros países de la OCDE. El rendimiento medio en México también es superior a la media de otros países latinoamericanos: ocho puntos en Ciencia, 17 en Matemáticas y seis en Lectura.

Dado que uno de los principales objetivos de la reforma era garantizar que los alumnos tuviesen un futuro mejor y más próspero cuando terminasen su educación obligatoria, estos malos resultados académicos se convirtieron en un gran acicate. Pero, como se dirá más adelante en este capítulo⁶⁰, la reforma no consiguió progresar lo suficiente para atribuir claramente la responsabilidad del desempeño académico a unos actores concretos, de ahí que la reforma no consiguiera desarrollar la rendición de cuentas, ni de las autoridades estatales ni de las escolares, por el aprendizaje académico.

5.2.3 Las condiciones laborales de los docentes: un análisis del TALIS

Un principio cada vez más generalizado establece que la calidad de un sistema educativo no puede ser superior a la calidad de sus docentes. En otras palabras, la cualificación, la

60. Ver Apartado 5.7.3.

predisposición y las condiciones laborales de los docentes son fundamentales para el aprendizaje de los alumnos. Los resultados de 2013 del Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS⁶¹ por sus siglas en inglés) de la OCDE – que recoge datos comparables a escala internacional sobre el entorno de aprendizaje y de las condiciones laborales de los docentes en escuelas de todo el mundo, con el objetivo de proporcionar “información válida, oportuna y comparable desde la perspectiva docente para ayudar a los países a revisar y definir políticas que permitan impulsar una profesión docente de alta calidad” – se hicieron públicos al inicio de la reforma, y se convirtieron en una aportación importante para diseñar las políticas reformistas.

El TALIS recaba información sobre las características, los entornos laborales, el liderazgo, el aprendizaje y las oportunidades de desarrollo, la evaluación y los comentarios (*feedback*), las prácticas pedagógicas y las creencias, la eficacia y la satisfacción laboral del profesorado. El hallazgo más importante del TALIS fue que los profesores en México trabajan en contextos más problemáticos y se sienten menos preparados para realizar su trabajo que los profesores de otros países: el 44% de los profesores de secundaria mexicanos trabajan en escuelas donde más del 30% del alumnado tiene unos orígenes socioeconómicos desfavorecidos. Asimismo, más de la mitad de los docentes mexicanos trabajan en centros en los que el director afirma que faltan personal de apoyo (60%) y profesores cualificados y/o con un buen rendimiento (56%), en comparación con la media del TALIS del 47% y el 39%, respectivamente. Además, casi una cuarta parte (24%) de los docentes entrevistados aseguró que no se sentía preparado para realizar su trabajo (el tercer grupo mayor de docentes en este estudio), en comparación con la media del TALIS del 7%.

61. La población internacional objeto de estudio por parte del TALIS está formada por docentes de educación secundaria básica y sus equipos directivos en centros educativos públicos y privados. En México, 3.138 profesores de educación secundaria básica y 186 directores de 187 colegios fueron elegidos al azar para el estudio y para rellenar los cuestionarios del TALIS en papel y online. (OCDE 2014). México participó por primera vez en el TALIS en 2013.

Además, entre los países que participaron en el TALIS, México registró la proporción más baja de profesores de secundaria que afirmaban que habían realizado una formación docente o un programa de preparación (62%). Como informaba su director, el 72% de los profesores no tenía acceso a un programa de inducción formal en sus instituciones, y el 60% no tenía acceso a programas de tutoría, mientras que las medias del TALIS fueron del 34% y el 26%, respectivamente. Por el contrario, los docentes mexicanos indicaron una mayor participación en actividades de desarrollo profesional que sus homólogos. La recomendación de la OCDE para ayudar a los docentes mexicanos a mejorar fue que las autoridades educativas “garantizaran que el desarrollo profesional fuese de buena calidad, que estuviese relacionado con las necesidades de los enseñantes y que ofreciese una visión coherente del crecimiento profesional” (OCDE 2014).

El TALIS también mostró que a los enseñantes mexicanos les parecen útiles las evaluaciones para su práctica individual. Más del 80% de los profesores entrevistados afirmó que recibía comentarios sobre su docencia después de analizar las evaluaciones de los exámenes de sus alumnos y de observar su docencia en el aula. En cambio, pocos enseñantes en los países del TALIS afirman que han recibido comentarios mediante estos métodos (64% y 79%, respectivamente). Además, los docentes mexicanos tienen opiniones en gran medida positivas sobre cómo estos comentarios les han ayudado a mejorar su práctica.

Los directores de las escuelas mexicanas señalaron que tenían poca capacidad de toma de decisiones sobre los docentes en sus colegios. En general, en comparación con la media del TALIS, un porcentaje más bajo de directores mexicanos afirmó que tenía una responsabilidad considerable en las tareas relacionadas con el centro escolar. Dichas tareas incluían el nombramiento o la contratación de docentes (el 16%; la media del TALIS es del 39%), despedir o suspender a los docentes (el 14%; la media del TALIS es del 29%) y determinar los salarios iniciales y las escalas retributivas de los docentes (el 6%; la media del TALIS es del 14%) y los aumentos de salarios de los docentes (el 8%; la media del TALIS es del 18%). En este caso, la recomendación de la OCDE

fue “otorgar una mayor autonomía a las escuelas” y “proporcionar más apoyo y más capacitación para ayudar a los directores de los centros a tener éxito” (OCDE 2014).

Como se verá más adelante en este capítulo – en los apartados 5.3 y 5.4 – la reforma incluía el desarrollo profesional de los docentes y los directores de colegio (SEP 2017), y también el otorgamiento de autonomía a los centros educativos (Treviño y Velasco 2018).

5.2.4 La cobertura universal de servicios y la ampliación de la educación obligatoria

A lo largo del siglo XX, México tuvo dificultades para lograr una cobertura universal de la educación básica, pero, en 2012, cuando se anunció la reforma, la cobertura ya no era el problema que había sido en las últimas décadas. Por tanto, las autoridades educativas pudieron dejar de centrarse en incrementar el acceso para concentrarse en mejorar la calidad de los servicios educativos. En 2012, cuando solo el 66% de los alumnos estaban matriculados en la educación media superior, ya no existía una presión para establecer una cobertura universal, sino que la presión se centraba explícitamente en el nivel de educación media superior. Ese año, se amplió la educación obligatoria para incluir la educación secundaria superior hasta los 18 años. Esta reforma legal fomentó las matriculaciones en los centros de educación media superior y, en 2018, ya había aumentado en casi 19 puntos porcentuales, hasta el 85% (Ortega 2018). El incremento global de los índices de cobertura también influyó en la media de escolarización, que había aumentado en los años anteriores hasta 9,5 grados de escolaridad.

5.3 Aspectos fundamentales de la reforma mexicana

5.3.1 Una reforma basada en el rendimiento

La reforma educativa mexicana de 2012 pertenece, conceptualmente, a las reformas institucionales basadas en el rendimiento. Hubo un esfuerzo consciente por diferenciar esta reforma de las reformas anteriores, que se concentraban más en la cobertura de los servicios y se centraban menos en el rendimiento del alumnado, del profesorado y de las instituciones. Según

Moe (2017), las reformas educativas tempranas pertenecen a un periodo histórico que corresponde a la aparición e institucionalización de las primeras instituciones públicas orientadas a la prestación de servicios públicos a los ciudadanos de a pie. De ahí que

“...tuviesen poco que ver con el rendimiento académico de los sistemas... la calidad académica no era [su] principal problema. Era la simple prestación de servicios. [Por tanto, dependían] de una serie de grupos clientelares con intereses personales – especialmente, los docentes y los burócratas -... y también de políticos y dirigentes locales que usaban las enormes sumas de dinero público para la educación para fines clientelares y la simple corrupción. [Por el contrario,...] la reforma basada en el rendimiento es la nueva normalidad, incluso en países como México e India donde el clientelismo y la corrupción están muy extendidos, y los sistemas escolares siguen estando muy poco desarrollados (Moe 2017)”.

Ello se debe a q la necesidad de empoderar académicamente a los niños para que logren un desempeño eficaz en la economía del conocimiento. Por consiguiente, lo que impulsó esta reforma fue el objetivo de *lograr una educación de calidad para todos*. Para conseguir dicha calidad, había que eliminar las graves desigualdades del sistema y había que crear una nueva estructura organizativa y operativa. Sin la reestructuración profunda del sistema, nunca se alcanzaría la calidad en la educación. A este respecto, el *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria: Educar para la libertad y la creatividad* o NME (SEP 2017), el documento principal en el que se basó la reforma mexicana, identifica *cinco aspectos* que había que abordar para lograr la transformación completa del sistema educativo.

5.3.2 Primer aspecto: desarrollar un nuevo plan de estudios

Se consideró al plan de estudios como la brújula de la reforma, el mapa para educar a los alumnos a enfrentar los retos a los del siglo XXI. Esto suponía el diseño de una reforma curricular de gran calado, porque implicaba replantearse los objetivos educativos, desde los primeros años hasta el final del bachillerato. Se elaboraron tres documentos normativos

que fueron preparados separadamente por dos subsecretarías de la SEP⁶², pero de manera coordinada y con un enfoque pedagógico común. Estos son los documentos:

Un buen comienzo (SEP 2017e). Es el programa educativo para los primeros años (de 0 a 3). Esta reforma curricular incluía, por primera vez, la educación infantil temprana como una parte fundamental de la trayectoria educativa de un alumno. Los tres primeros años de vida son un periodo crítico tanto para potenciar el desarrollo físico, cognitivo y emocional de los niños, como para prepararles para entrar en el jardín infantil y obtener buenos resultados. La educación infantil temprana ha recorrido un largo camino para ser reconocida y valorada como una parte esencial del sistema educativo, pero sigue adoleciendo de varios problemas. El primero es el reconocimiento de los bebés y de los niños pequeños como personas con derechos y como aprendices competentes. El segundo es la obligación de dejar de considerar la atención que se presta a los niños menores de tres años como un derecho exclusivo de las madres trabajadoras para reforzar el derecho fundamental del niño a recibir educación y cuidados desde su nacimiento. Y el último, pero no por ello menos importante, es la necesidad de coordinar los esfuerzos de una diversidad de instituciones y organizaciones sociales que ofrecen educación infantil temprana y otros servicios basados en la perspectiva de los derechos educativos de los niños.

Aprendizajes clave para la educación integral (SEP 2017b). Es el plan de estudios nacional desde el jardín de infancia hasta el 9º grado. En el Apartado 5.4 se analiza el desarrollo y las particularidades de este plan de estudios, que es obligatorio a nivel nacional.

Marco curricular común (SEP 2017f). El plan de estudios para los tres últimos cursos de la educación obligatoria (del 10º al 12º grado), conocido como Educación Media Superior, no es nacional. Se define tanto a escala regional como institucional, y, por tanto, no es de

62. Los dos primeros documentos se desarrollaron en la Subsecretaría para la Educación Básica, y, el último, en la Subsecretaría de Educación Media Superior.

responsabilidad exclusiva de la SEP. Por ley, otros organismos – como los estados, algunas universidades e incluso entidades privadas – pueden proponer y aprobar planes de estudios para este nivel educativo, que está formado por más de 30 subsistemas académicos y de formación profesional. La SEP, como parte de la reforma y para brindar una base común a estos subsistemas, elaboró este marco de competencias y lanzó una iniciativa para crear un Sistema de Bachillerato Nacional (SNB), que sigue desarrollándose (Ortega 2018).

5.3.3 Segundo aspecto: situar a la escuela al centro del sistema

El lema de la reforma, *Situar a la escuela al centro del sistema*, significaba que, para contrarrestar las prácticas burocráticas del sistema, el sistema educativo tenía que *ponerse a la cabeza*, a fin de que todos sus elementos – y sobre todo las autoridades educativas – trabajasen en beneficio de los colegios. Durante años, las escuelas mexicanas fueron el último eslabón, y el más débil, de la cadena educativa: las escuelas, en vez de centrarse en la educación de los alumnos, tenían que cumplir varias exigencias externas de las autoridades educativas locales, que a menudo no guardaban relación con las necesidades reales de la operatividad escolar. Y se perdía un tiempo precioso para aprender haciendo otras tareas⁶³. Por tanto, para que la reforma tuviese éxito, era muy importante conseguir que el sistema educativo se centrara en los estudiantes, lo que significaba centrar la atención de las autoridades educativas locales, los supervisores y las comunidades escolares en el rendimiento de los alumnos. Aunque, en apariencia, centrarse en el aprendizaje del alumnado fuera el objetivo primordial de la escuela se tuvieron que realizar grandes esfuerzos – en todo el sistema – para empezar a cambiar las viejas prácticas.

63. Los directores pasaban mucho tiempo asistiendo a reuniones administrativas y haciendo papeleo, a los docentes se les pedía que rellenasen interminables formularios con datos que después ni se leían ni se analizaban, y buena parte del tiempo de aprendizaje de los alumnos se dedicaba a participar en un gran número de programas de una naturaleza educativa cuestionable, organizados por varias organizaciones externas a la escuela y poco preocupadas por el rendimiento académico del alumnado.

Para mejorar la calidad, la igualdad y la relevancia de los servicios educativos, los centros escolares necesitaban que se les concediese autonomía. Por consiguiente, la capacidad de toma de decisiones de las comunidades escolares (directores, docentes, alumnos y familias) se aumentó legalmente. Y se concedió más autonomía a los centros para mejorar su funcionamiento, mediante el uso óptimo del tiempo en el aula y los recursos materiales, la profesionalización del personal docente, el fomento del trabajo colegiado y la participación de los padres en el aprendizaje de sus hijos.

La reforma educativa otorgó la máxima prioridad a garantizar que todas las escuelas tuviesen un órgano directivo consolidado para ejercer la autonomía escolar de una manera efectiva, para que recibiesen una ayuda adecuada por parte de los supervisores en los procesos de toma de decisiones, para que las autoridades educativas, los padres y la sociedad implementasen mecanismos de soporte, y para que abordasen la falta de infraestructuras físicas (Treviño y Velasco 2018).

El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) se creó con el objetivo de garantizar el asesoramiento y el apoyo que necesitaban todos los centros escolares para gestionar con eficacia su autonomía recién concedida. El SATE se diseñó como un equipo de profesionales centrado en prestar un buen apoyo pedagógico a la escuela, porque la implementación de la autonomía escolar también exigía que el vínculo entre la escuela y la supervisión evolucionase desde sus funciones administrativas tradicionales hasta reforzar la función técnico-pedagógica de los supervisores, y, por tanto, y que se convirtiese en una relación colegiada entre profesionales de la educación. Así pues, todos los supervisores (18.000) realizaron una formación intensiva que duró 18 meses y que fue muy bien acogida. La estrategia formativa, basada en aprender de los compañeros, permitió que los supervisores reflexionasen sobre su papel y reforzó su capacidad para prestar ayuda técnica para la mejora de las escuelas. (Treviño y Velasco 2018).

5.3.4 Tercer aspecto: reorganizar las carreras profesionales de los docentes

La mejora de la calidad de la enseñanza debería ser la prioridad de cualquier sistema educativo. Se suponía que para mejorar el aprendizaje, la enseñanza tenía que mejorarse necesariamente, y que había que hacerlo mediante la profesionalización de la carrera docente. Por tanto, el tercer aspecto de las políticas del NME se basaba en el principio fundamental de que *la competencia docente establece el límite de lo que los alumnos pueden aprender en los colegios* y, por consiguiente, se introdujo un concepto bastante nuevo en el concepto mexicano: *el mérito*. Según estas políticas, derivadas de la Ley de Desarrollo Profesional de los Docentes, el progreso a lo largo de la carrera docente – incluidas las contrataciones, las certificaciones en el puesto de trabajo y las promociones – se basaría en el mérito. Y se creó el Servicio Profesional Docente (SPD) para atraer a mejores candidatos hacia la profesión docente.

Según De Hoyos y Estrada (2018), el diseño del SPD incluyó muchas de las mejores prácticas internacionales: evaluaciones para la contratación y la promoción de los docentes, un periodo de iniciación, una formación continua en el puesto de trabajo e incentivos por el buen rendimiento. Estos autores realizaron un amplio estudio estadístico en el que se comparaba el rendimiento en el instituto (en lectura y matemáticas) de los docentes con el rendimiento del resto de la población que había acabado el bachillerato, contrastando los datos de 55.189 docentes que empezaron a enseñar entre 2012 y 2017. Sus resultados preliminares muestran que los docentes mexicanos contratados desde 2014 están mejor cualificados que el resto de la población que cursó bachillerato. Esta fecha coincide con el inicio del SPD y del uso de evaluaciones para contratar profesores.

La mayor parte de los esfuerzos de la reforma en este tercer aspecto se centraban en la reorganización de la carrera profesional de los docentes y en su formación, pero también fue la más controvertida de las políticas reformistas. En primer lugar, los nuevos mecanismos, basados en las evaluaciones de los docentes, amenazaban a múltiples intereses políticos y eco-

nómicos. Además, las consecuencias de una política sustentada en el mérito no se previeron bien, y sus ventajas tampoco se comunicaron adecuadamente a los docentes y a la ciudadanía, de ahí que el discurso predominante, alimentado por los medios de comunicación, calificase a la propia reforma de *ejercicio punitivo*. El argumento era que la evaluación de los profesores y el uso del mérito para su selección, desempeño y promoción eran irrespetuosos y atentaban contra la dignidad de los docentes y los egresados de las escuelas normales, encargadas de la formación; implicaba que el Gobierno culpaba a los docentes de todos los males del sistema. Los dirigentes de la CNTE, que discrepaban, y el primer secretario de educación durante la reforma, mantuvieron unas acras discusiones, principalmente sobre las evaluaciones de los docentes, que se prologaron durante meses y que se difundieron ampliamente en los medios de comunicación. Por ejemplo, en junio de 2015, uno de los líderes de la CNTE acusó al secretario de asumir "... una actitud arrogante, pedante y grosera [...] para tratar de someter a.. la CNTE" ⁶⁴. Como si quisiese demostrar que su líder tenía razón, el secretario respondió: "*llueve o truene habrá evaluación*" ⁶⁵.

Sin embargo, no todos los docentes se opusieron a la reforma, por el contrario muchos acogieron bien la posibilidad de incorporarse a la profesión docente en función de sus propios méritos, y, por tanto, participaron en la consolidación del SPD. El gran número de graduados y de docentes que se sometieron voluntariamente a los procesos de evaluación revela su apoyo al SPD. Según cifras de la SEP (Granados 2018a), en el año académico 2014-2015, se registraron 181.521 aspirantes para la primera evaluación del SPD, y se adjudicaron 69.490 plazas docentes. En la segunda evaluación, que tuvo lugar el siguiente año académico (2015-2016), hubo 159.791 candidatos, y se ofreció plaza a 74.068. El número de aspirantes a los que se les adjudicó una plaza docente siguió aumentando en las dos siguientes

64. <https://lajornadasanluis.com.mx/nacional/reclamara-cnte-en-el-df-cancelar-evaluacion-educativa/>.

65. <https://www.animalpolitico.com/2015/06/chuayfett-responde-a-maestros-habra-evaluacion-llueve-o-truene/>.

convocatorias: 84.905 en 2016-2017 y 88.864 en 2017-2018. Las evaluaciones para las promociones siguieron la misma tendencia.

Estos resultados, aunque son prometedores y necesarios, no deben considerarse suficientes. Incluso la SEP (Granados 2018a) reconoció que la mejora del rendimiento docente no es solo consecuencia de la evaluación de los profesores, sino que exige la intervención efectiva de actores especializados – como los supervisores, los tutores y los asesores técnico-pedagógicos – para colaborar con a los docentes y los directores en su desarrollo profesional. Por tanto, la consolidación de la profesión docente exige unos avances más enérgicos basados en tres variables clave: a) la profesionalización de la supervisión escolar, b) la tutoría, y c) el asesoramiento técnico pedagógico⁶⁶.

Este tercer aspecto del NME también incluía la renovación de las escuelas normales y otras instituciones formadoras de docentes – como la Universidad Pedagógica Nacional – responsables de la formación inicial de los docentes, y también nuevas provisiones para la formación docente continua. Sin embargo, la transformación de estas instituciones todavía no ha progresado lo suficiente.

5.3.5 Cuarto aspecto: implantar la igualdad y la inclusión

Para que México – un país con tantas desigualdades – crezca como una sociedad productiva, justa y cohesionada, la reforma educativa tenía que abordar la equidad y la inclusión de una manera transversal para fomentar unos mejores resultados educativos, más equitativos, y disociarlos del nivel socioeconómico de los alumnos, de su género o de su discapacidad. El NME define una educación de calidad con equidad e inclusión como una educación que amplía las oportunidades educativas para todos, sin distinciones de ningún tipo; favorece la integración de comunidades escolares heterogéneas; reconoce que los alumnos tienen

66. Para más información sobre este tema, ver Aceves-Estrada (2018), Farias-Maldonado (2018) y Chávez-Campos (2018).

diferentes capacidades, ritmos y estilos de aprendizaje; reparte de manera equitativa todos los recursos (técnicos, físicos y humanos) necesarios para enseñar y aprender; y promueve un aprendizaje significativo y equiparables para todos los alumnos (Tuirán 2018).

Dentro de este cuarto aspecto, se llevaron a cabo varias acciones, como informó la SEP (Tuirán 2018), entre las que destacan las siguientes: se realizó un proceso de renovación de las infraestructuras, el mobiliario y el equipamiento de 33.000 centros escolares, con una inversión de 2.500 millones de dólares estadounidenses, a lo largo de seis años; en un proceso de consolidación escolar, se transfirió a 7.660 alumnos inscritos en 539 escuelas muy pequeñas y mal equipadas a escuelas más grandes y mejor equipadas, situadas en las inmediaciones de los hogares de los estudiantes; se invirtieron 550 millones de dólares estadounidenses para ampliar el Programa Escuelas de Tiempo Completo, que aumenta las horas lectivas diarias, para abarcar a más de 25.000 escuelas, sobre todo en contextos socioeconómicos deprimidos; el número de becas concedidas se incrementó considerablemente hasta beneficiar a 7,7 millones de alumnos, con una inversión de 1.000 millones de dólares estadounidenses, a lo largo de seis años; las escuelas impartieron talleres sobre temas como alfabetización, gestión de conflictos, autoestima y habilidades de estudio para familiarizar a los padres con los principios de la reforma que beneficiaron a casi 109.000 familias; para animar a las niñas desde una temprana edad a elegir una carrera de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas – y con la ayuda de mujeres científicas que actuaban como tutoras – se llevó a cabo una estrategia de sensibilización a niñas y jóvenes, de escuela primaria en adelante⁶⁷; y la última, pero no por ello menos importante, la tasa de analfabetismo se redujo del 6,4% (la tasa registrada en el censo de población de 2015)⁶⁸ al 4%.

67. Al inicio de esta estrategia, solo una de cada 20 niñas optaba por realizar una carrera profesional relacionada con las ciencias, la tecnología, la ingeniería o las matemáticas, mientras que, en comparación, lo hacía uno de cada cinco niños (Tuirán 2018).

68. <https://www.proceso.com.mx/561558/la-sep-presume-una-tasa-de-analfabetismo-de-4-en-mexico>.

5.3.6 Quinto aspecto: construir una nueva gobernanza del sistema educativo

Para animar a todas las partes interesadas a trabajar para fomentar la calidad de la educación para todos, varios organismos multilaterales han recomendado transformar la estructura de gestión de los sistemas educativos (UNESCO 2009). Transformar la gobernanza implica reestructurar la manera en que las autoridades administran el sistema educativo. En particular, el NME señaló la necesidad de democratizar sus estructuras para fomentar una mayor participación por parte de las familias, la sociedad civil y otras partes con intereses legítimos en la mejora de la educación. Por tanto, dicha participación daría lugar a unos mayores niveles de confianza y legitimidad en los que la educación pública estaría respaldada por un esfuerzo y una responsabilidad compartidos. Aunque el NME consideraba que la transformación de la gobernanza del sistema educativo era un elemento necesario de esta reforma estructural para permitir que desarrollase y reforzase una cultura de rendición de cuentas y transparencia, no se desarrolló totalmente, y sigue siendo uno de sus grandes temas pendientes⁶⁹.

5.4 El desarrollo de las competencias para el siglo XXI

La reforma curricular mexicana puede considerarse una *innovación disruptiva*, porque, en vez de desarrollar un nuevo currículo basado en la lógica disciplinaria (un método muy utilizado por reformas curriculares previas), se propuso garantizar que la enseñanza obligatoria se articulara de manera coherente a lo largo de los tres niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), y que guardara relación con las exigencias a las que se enfrentarían los alumnos a lo largo de sus vidas. Por tanto, esta reforma también podría calificarse, según la definición de Reimers y Chung (2016)⁷⁰, de *desafío adaptativo*. Estos autores introdujeron este concepto en el contexto del análisis de las reformas curriculares en

69. Para más información sobre los temas y la historia de la gestión del sistema educativo mexicano, ver Mancera (2018).

70. Estos conceptos de Reimers y Chung derivan del trabajo de Christensen y van Bever (2014) sobre la tensión entre la innovación sostenida y la innovación disruptiva.

contraposición con el de *desafío técnico*. Dicho intento, explican, requiere conciliar múltiples perspectivas para definir los objetivos de la educación en respuesta a las diferentes percepciones de qué problemas y oportunidades merecen la atención de la escuela, que es, después de todo, un invento institucional relativamente reciente, especialmente en su propósito de enseñar a todos los niños [...] es un intento que realizan los educadores y las sociedades de vez en cuando, de manera más puntual que el desafío técnico de buscar una mejora continua de la eficiencia de los centros escolares.

Por primera vez, una reforma curricular en México empezaba definiendo una serie de objetivos educativos para preparar a los alumnos a enfrentar las exigencias que encontrarán en el transcurso de sus vidas. Dichos objetivos serían útiles también para aclarar el texto constitucional a un público más amplio en cuanto a cómo puede contribuir la educación al desarrollo del potencial de cada estudiante y también a mejorar la sociedad.

5.4.1 Los fines de la educación en el siglo XXI

Desde 1917, la Constitución mexicana busca educar a todos los niños, es decir, el propósito educativo del Estado ha sido garantizar la escolarización de todos los niños y los jóvenes, independientemente de su origen socioeconómico, su origen étnico o su género, y también garantizar que la educación que reciben les proporcione un aprendizaje para toda la vida, que tenga sentido y sea pertinente y útil. En resumen, la Constitución considera que la educación es un medio poderoso para conseguir la viabilidad de la sociedad. El Artículo 3 establece que el sistema educativo:

“Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.”.

La definición de los fines de la educación resultó ser un proceso laborioso y complejo en el que participaron muchas personas y en el que se tuvieron que elaborar numerosas versio-

nes para lograr un consenso. Este ejercicio de establecer los objetivos nacionales para los 15 grados de educación obligatoria no solo fue algo novedoso, sino también un intento concreto de modificar el rumbo de la educación estableciendo metas explícitas. Fue un desafío adaptativo porque intentó relacionar la educación con las exigencias a las que se enfrentarían los alumnos a lo largo del transcurso de sus vidas.

Cuadro 5.1: Los fines de la educación en el siglo XXI (Reproducido de la SEP (2017b):

<https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/index-english-skills-keylearnings.html>.

ÁMBITOS	Al término de la educación preescolar	Al término de la educación primaria	Al término de la educación secundaria	Al término de la educación media superior
LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	Expresa emociones, gustos e ideas en su lengua materna. Usa el lenguaje para relacionarse con otros. Comprende algunas palabras en inglés.	Comunica sentimientos, sucesos e ideas tanto de forma oral como escrita en su lengua materna y, si es hablante de una lengua indígena, también se comunica en español, oralmente y por escrito. Describe en inglés aspectos de su pasado y del entorno, así como necesidades inmediatas.	Utiliza su lengua materna para comunicarse con eficacia, respeto y seguridad en distintos contextos con múltiples propósitos e interlocutores. Si es hablante de una lengua indígena, también lo hace en español. Describe en inglés experiencias, acontecimientos, deseos, aspiraciones, opiniones y planes.	Se expresa con claridad de forma oral y escrita tanto en español como en lengua indígena, en caso de hablarla. Identifica las ideas clave en un texto o discurso e infiere conclusiones a partir de ellas. Se comunica en inglés con fluidez y naturalidad.
PENSAMIENTO MATEMÁTICO	Cuenta al menos hasta 20. Razona para solucionar problemas de cantidad, construir estructuras con figuras y cuerpos geométricos, y organizar información de formas sencillas (por ejemplo, en tablas)	Comprende conceptos y procedimientos para resolver problemas matemáticos diversos y para aplicarlos en otros contextos. Tiene una actitud favorable hacia las matemáticas.	Amplía su conocimiento de técnicas y conceptos matemáticos para plantear y resolver problemas con distinto grado de complejidad, así como para modelar y analizar situaciones. Valora las cualidades del pensamiento matemático.	Construye e interpreta situaciones reales, hipotéticas o formales que requieren la utilización del pensamiento matemático. Formula y resuelve problemas aplicando diferentes enfoques. Argumenta la solución obtenida de un problema con métodos numéricos, gráficos o analíticos.
EXPLORACIÓN Y COMPRENSIÓN DEL MUNDO NATURAL Y SOCIAL	Muestra curiosidad y asombro. Explora el entorno cercano, plantea preguntas, registra datos, elabora representaciones sencillas y amplía su conocimiento del mundo.	Reconoce algunos fenómenos naturales y sociales que le generan curiosidad y necesidad de responder preguntas. Los explora mediante la indagación, el análisis y la experimentación. Se familiariza con algunas representaciones y modelos (por ejemplo, mapas, esquemas y líneas de tiempo).	Identifica una variedad de fenómenos del mundo natural y social, lee acerca de ellos, se informa en distintas fuentes, indaga aplicando principios del escepticismo informado, formula preguntas de complejidad creciente, realiza análisis y experimentos. Sistematiza sus hallazgos, construye respuestas a sus preguntas y emplea modelos para representar los fenómenos. Comprende la relevancia de las ciencias naturales y sociales.	Obtiene, registra y sistematiza información, consultando fuentes relevantes y realiza los análisis e investigaciones pertinentes. Comprende la interrelación de la ciencia, la tecnología, la sociedad y el medio ambiente en contextos históricos y sociales específicos. Identifica problemas, formula preguntas de carácter científico y plantea las hipótesis necesarias para responderlas.

ÁMBITOS	Al término de la educación preescolar	Al término de la educación primaria	Al término de la educación secundaria	Al término de la educación media superior
PENSAMIENTO CRÍTICO Y SOLUCIÓN DE PROBLEMAS	Tiene ideas y propone acciones para jugar, aprender, conocer su entorno, solucionar problemas sencillos y expresar cuáles fueron los pasos que siguió para hacerlo.	Resuelve problemas aplicando estrategias diversas, observa, analiza, reflexiona y planea con orden. Obtiene evidencias que apoyen la solución que propone. Explica sus procesos de pensamiento.	Formula preguntas para resolver problemas de diversa índole. Se informa, analiza y argumenta las soluciones que propone y presenta evidencias que fundamentan sus conclusiones. Reflexiona sobre sus procesos de pensamiento (por ejemplo, mediante bitácoras), se apoya en organizadores gráficos (por ejemplo, tablas o mapas mentales) para representarlos y evalúa su efectividad.	Utiliza el pensamiento lógico y matemático, así como los métodos de las ciencias para analizar y cuestionar críticamente fenómenos diversos. Desarrolla argumentos, evalúa objetivos, resuelve problemas, elabora y justifica conclusiones y desarrolla innovaciones. Asimismo, se adapta a entornos cambiantes.
HABILIDADES SOCIOEMOCIONALES Y PROYECTO DE VIDA	Identifica sus cualidades y reconoce las de otros. Muestra autonomía al proponer estrategias para jugar y aprender de manera individual y en grupo. Experimenta satisfacción al cumplir sus objetivos.	Tiene capacidad de atención. Identifica y pone en práctica sus fortalezas personales para autorregular sus emociones y estar en calma para jugar, aprender, desarrollar empatía y convivir con otros. Diseña y emprende proyectos de corto y medio plazo (por ejemplo, mejorar sus calificaciones o practicar algún pasatiempo).	Asume responsabilidad sobre su bienestar y el de los otros, y lo expresa al cuidarse a sí mismo y a los demás. Aplica estrategias para procurar su bienestar a corto, medio y largo plazo. Analiza los recursos que le permiten transformar retos en oportunidades. Comprende el concepto de <i>proyecto de vida</i> para el diseño de planes personales.	Es autoconsciente y determinado, cultiva relaciones interpersonales sanas, ejerce autocontrol, tiene capacidad para afrontar la adversidad y actuar con efectividad y reconoce la necesidad de solicitar apoyo. Fija metas y busca aprovechar al máximo sus recursos. Toma decisiones que le generan bienestar presente, oportunidades y sabe manejar riesgos futuros.
COLABORACIÓN Y TRABAJO EN EQUIPO	Participa con interés y entusiasmo en actividades individuales y de grupo.	Trabaja de manera colaborativa, identifica sus capacidades y reconoce y aprecia las de los demás.	Reconoce, respeta y aprecia la diversidad de capacidades y visiones al trabajar de manera colaborativa. Tiene iniciativa, emprende y se esfuerza por lograr proyectos personales y colectivos.	Trabaja en equipo de manera constructiva y ejerce un liderazgo participativo y responsable. Propone alternativas para actuar y solucionar problemas. Asume una actitud constructiva.
CONVIVENCIA Y CIUDADANÍA	Habla acerca de su familia, de sus costumbres y de las tradiciones, propias y de otros. Conoce reglas básicas de convivencia en la casa y en la escuela.	Desarrolla su identidad como persona. Conoce, respeta y ejerce sus derechos y obligaciones. Favorece el diálogo, contribuye a la convivencia pacífica y rechaza todo tipo de discriminación y violencia.	Se identifica como mexicano. Reconoce la diversidad individual, social, cultural, étnica y lingüística del país, y tiene conciencia del papel de México en el mundo. Actúa con responsabilidad social, apego a los derechos humanos y respeto a la ley.	Reconoce que la diversidad tiene lugar en un espacio democrático con inclusión e igualdad de derechos de todas las personas. Siente amor por México. Entiende las relaciones entre sucesos locales, nacionales e internacionales. Valora y practica la interculturalidad. Reconoce las instituciones y la importancia del Estado de derecho.

ÁMBITOS	Al término de la educación preescolar	Al término de la educación primaria	Al término de la educación secundaria	Al término de la educación media superior
APRECIACIÓN Y EXPRESIÓN ARTÍSTICAS	Desarrolla su creatividad e imaginación al expresarse con recursos de las artes (por ejemplo, las artes visuales, la danza, la música y el teatro).	Explora y experimenta distintas manifestaciones artísticas. Se expresa de manera creativa por medio de elementos de la música, la danza, el teatro y las artes visuales.	Analiza, aprecia y realiza distintas manifestaciones artísticas. Identifica y ejerce sus derechos culturales (por ejemplo, el derecho a practicar sus costumbres y tradiciones). Aplica su creatividad para expresarse por medio de elementos de las artes (entre ellas, música, danza y teatro).	Valora y experimenta las artes porque le permiten comunicarse y le aportan un sentido a su vida. Comprende la contribución de estas al desarrollo integral de las personas. Aprecia la diversidad de las expresiones culturales.
ATENCIÓN AL CUERPO Y LA SALUD	Identifica sus rasgos y cualidades físicas y reconoce los de otros. Realiza actividad física a partir del juego motor y sabe que esta es buena para la salud.	Reconoce su cuerpo. Resuelve retos y desafíos mediante el uso creativo de sus habilidades corporales. Toma decisiones informadas sobre su higiene y alimentación. Participa en situaciones de juego y actividad física, procurando la convivencia sana y pacífica.	Activa sus habilidades corporales y las adapta a distintas situaciones que se afrontan en el juego y el deporte escolar. Adopta un enfoque preventivo al identificar las ventajas de cuidar su cuerpo, tener una alimentación equilibrada y practicar actividad física con regularidad.	Assume el compromiso de mantener su cuerpo sano, tanto en lo relacionado con su salud física como mental. Evita conductas y prácticas de riesgo para favorecer un estilo de vida activo y saludable.
CUIDADO DEL MEDIOAMBIENTE	Conoce y practica hábitos para el cuidado del medio ambiente (por ejemplo, recoger y separar la basura).	Reconoce la importancia del cuidado del medio ambiente. Identifica problemas locales y globales, así como soluciones que puede poner en práctica (por ejemplo, apagar la luz y no desperdiciar el agua).	Promueve el cuidado del medio ambiente de forma activa. Identifica problemas relacionados con el cuidado de los ecosistemas y las soluciones que impliquen la utilización de los recursos naturales con responsabilidad y racionalidad. Se compromete con la aplicación de acciones sostenibles en su entorno (por ejemplo, reciclar y ahorrar agua).	Comprende la importancia de la sostenibilidad y asume una actitud proactiva para encontrar soluciones. Piensa globalmente y actúa localmente. Valora el impacto social y ambiental de las innovaciones y los avances científicos.
HABILIDADES DIGITALES	Está familiarizado con el uso básico de las herramientas digitales a su alcance.	Identifica una variedad de herramientas y tecnologías que utiliza para obtener información, crear, practicar, aprender, comunicarse y jugar.	Analiza, compara y elige los recursos tecnológicos a su alcance y los aprovecha con una variedad de fines, de manera ética y responsable. Aprende diversas formas de comunicarse y obtener información, seleccionarla, analizarla, evaluarla, discriminarla y organizarla.	Utiliza adecuadamente las tecnologías de la información y la comunicación para investigar, resolver problemas, producir materiales y expresar ideas. Aprovecha estas tecnologías para desarrollar ideas e innovaciones.

Un importante aspecto de este ejercicio fue la publicación de un documento corto y *de fácil lectura*, que concentra en dos páginas *Los fines de la educación en el siglo XXI* (SEP 2017a). En una página, explica qué ciudadanos necesita México para prosperar y desarrollarse como una sociedad democrática en el siglo XXI. En la otra, presenta un cuadro de doble entrada (ver Cuadro 5.1) formado por cuatro columnas y 11 filas, que definen los rasgos que los alumnos deben desarrollar durante su escolaridad para convertirse en dichos ciudadanos.

Cada columna muestra uno de los cuatro niveles de educación obligatoria: educación preescolar, educación primaria, educación secundaria y educación media superior. Cada fila describe una de las 11 competencias que se consideran necesarias para prosperar y vivir plenamente en el siglo XXI, y que son las siguientes: 1. Lenguaje y comunicación; 2. Pensamiento matemático; 3. Exploración y comprensión del mundo natural y social; 4. Pensamiento crítico y solución de problemas; 5. Aptitudes socioemocionales y proyecto de vida; 6. Colaboración y trabajo en equipo; 7. Convivencia y ciudadanía; 8. Apreciación y expresión artísticas; 9. Atención al cuerpo y la salud; 10. Cuidado del medio ambiente; y 11. Capacidades digitales. Estas competencias encajan con el trabajo realizado previamente por varios autores y organizaciones para taxonomizarlas en cognitivas, interpersonales e intrapersonales (Hilton y Pellegrino 2012). Al ser un cuadro de doble entrada, se puede leer de dos maneras: verticalmente (cada columna muestra el perfil de egreso de cada nivel escolar) y horizontalmente (cada fila indica la evolución gradual de los alumnos para desarrollar cada competencia a través de los 15 grados que forman la escolaridad obligatoria de México).

El documento es una carta de navegación para orientar a los estudiantes, y también a los profesionales de la educación, a través del complejo viaje para construir una sociedad más justa, igualitaria y desarrollada. Es tanto una utopía hacia la que el país debería guiar a sus ciudadanos, como un camino que cada persona tiene que seguir. El documento cumplió al menos dos finalidades importantes para la reforma curricular. La primera: era comunicar a la sociedad las expectativas, actuales y futuras, para las escuelas; un faro metafórico cuya luz deberían seguir los alumnos, los docentes y las familias para alcanzar los fines del siglo XXI. La segunda finalidad era proporcionar una dirección clara a los expertos implicados en la elaboración del currículo. El folleto se distribuyó ampliamente entre los docentes y los directores. También se diseñaron versiones más accesibles⁷¹, en forma de carteles para

71. Algunos se pueden descargar en:
<https://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/index-multimedia-carteles-listado.html>.

las escuelas y de folletos para el alumnado y sus familias, de los que circularon millones de ejemplares con objeto de comunicar ampliamente los fines de la reforma educativa.

Los fines de la educación en el siglo XXI se sometieron a una consulta pública en 2016, y la versión final se publicó en 2017 (SEP 2017a). Según los resultados de la consulta pública de 2016 (Heredia, *et al.* 2016), los fines recibieron mayoritariamente unos comentarios positivos. En general se los percibió como objetivos *ambiciosos*, pero desde dos perspectivas contrapuestas. La opinión más positiva y predominante consideraba que eran inspiradores y capaces de orientar las políticas educativas mexicanas. La otra percepción era más negativa y menos generalizada, y consideraba que eran bastante poco realistas y que no serían fáciles de alcanzar, debido a que “no se tenían suficientemente en cuenta las limitaciones y los entornos desfavorables que predominan en muchas escuelas”.

5.4.2 El nuevo currículo nacional (Preescolar-9º grado)

La educación obligatoria mexicana está formada por 15 grados escolares, desde preescolar hasta la educación media superior, pero el currículo nacional solo incluye los 12 primeros cursos – preescolar (3), primaria (6) y secundaria (3) – conocidos como *Educación básica*. Por tanto, en este apartado solo se analizará el *Aprendizaje clave para la educación integral*, el currículo nacional (preescolar-9º grado), (SEP 2017b). Este currículo es obligatorio y se aplica en todo el país en los 233.163 colegios públicos y privados. Por ley⁷², la SEP es el único organismo responsable de definir el plan de estudios oficial de esos 12 grados.

Un tema de permanente debate en cada país es qué contenido deben aprender todos los alumnos. Surgen preguntas parecidas con múltiples respuestas posibles, como: ¿qué debería aprenderse en la escuela? ¿Qué contenido es fundamental y cuál es superfluo? Y además, ¿qué constituye una prioridad curricular, para qué finalidades y para quién? México tiene

72. Ver la Ley de Educación de 2013, Artículos 12 y 48
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf.

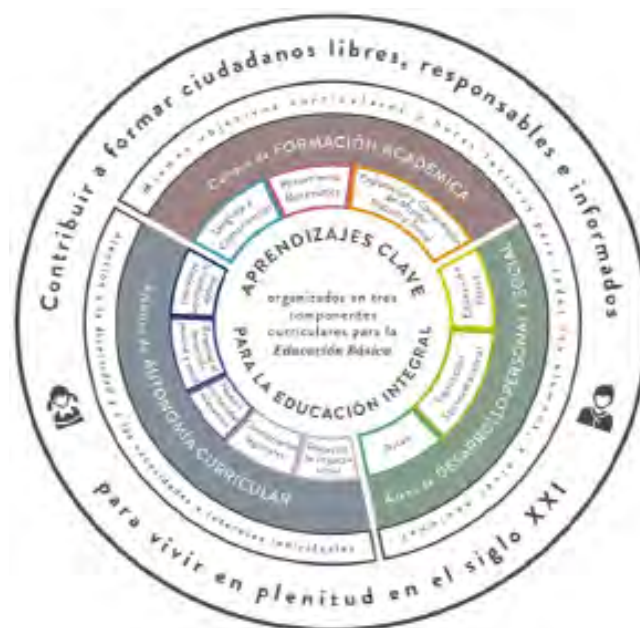
una larga tradición de debate en este tema, y ha conseguido un cierto consenso. Esta reforma creó nuevas preguntas, porque el desarrollo curricular es un proceso complejo, que debe elaborar criterios para seleccionar y limitar los contenidos que deben incluirse en cada plan de estudios. Este proceso también consiste en formular estrategias que generen oportunidades de aprendizaje, tanto dentro como fuera del aula o de la escuela.

En el caso de esta reforma, dichas oportunidades se referían a alcanzar la visión plasmada en *Los fines de la educación en el siglo XXI*. Por tanto, desde el comienzo del proceso de desarrollo del currículo, se abordó un tema importante. Como en muchos otros países, el currículo mexicano estaba sobrecargado de contenido, lo que significaba que la mayoría de los temas solo se trataban de manera superficial. Es decir, que no existían suficientes oportunidades de aprendizaje para desarrollar un pensamiento crítico y creativo, y otras competencias cognitivas superiores incluidas en *Los fines de la educación en el siglo XXI*. Si se quería dar prioridad a un aprendizaje profundo, había que superar algunas dificultades, especialmente las relacionadas con la limitación de la extensión del contenido que había que tratar en cada curso. Resultaba fundamental ir más allá de la acumulación de contenido derivada de los procesos de revisión y de actualización del currículo a lo largo del tiempo. Asimismo, para garantizar la pertinencia del currículo, era necesario superar la postura que favorece principalmente tanto la lógica interna de las disciplinas como la organización tradicional del conocimiento para complementarlo con otras perspectivas. Un ejemplo de estas perspectivas distintas es el *conocimiento situado*, cuya finalidad es introducir contextos, y experiencias y puntos de vista personales en el proceso de enseñanza, permitiendo que los alumnos creen significado a partir de situaciones contextuales, para participar activamente en actividades reales de la vida cotidiana y para enfrentarse a más problemas del mundo real. Asimismo, hubieron consideraciones pedagógicas, como, centrar la pedagogía en aprendizajes clave, para no desvirtuar lo fundamental – como el desarrollo de habilidades de pensamiento de orden superior – por intentar cubrir demasiados temas. Asimismo se destacó la importancia

de centrar la atención de la comunidad escolar en educar integralmente a los niños, evitando otras demandas sociales que pudieran interferir en el desempeño escolar de los alumnos.

Los contenidos del currículo nacional son resultado del trabajo de un equipo de expertos multidisciplinar de unos 100 especialistas, formado por docentes, investigadores educativos y especialistas en didáctica. Es un documento fruto del diálogo entre lo que es deseable y lo que es factible, que tiene en cuenta la investigación educativa más actual y relevante sobre cómo aprenden los niños y los adolescentes, y también las mejores prácticas de enseñanza. En este documento, *aprendizaje clave* es sinónimo de competencia y se define (SEP 2017b) como “los conocimientos, prácticas, habilidades, actitudes y valores fundamentales que contribuyen sustancialmente al crecimiento integral del estudiante”. Los aprendizajes clave, o competencias, han de desarrollarse específicamente mediante la escolarización, y “si no se desarrollan plenamente, los estudiantes terminarán la educación obligatoria con graves limitaciones que afectarán aspectos cruciales de su vida en otros contextos”.

Cuadro 5.2 Componentes curriculares. (Reproducido de la SEP (2017b): <https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/index-english-skills-keylearnings.html>.



El supuesto que subyace a esta afirmación es que la falta de estas competencias limitará el logro de las aptitudes ciudadanas de los alumnos, es decir, su educación no será pertinente, porque serán incapaces de satisfacer las exigencias a las que se enfrentarán a lo largo de sus vidas. Por el contrario, si los aprendizajes clave se adquieren adecuadamente en el colegio, como lo establece el currículo nacional, los alumnos serán capaces de elaborar un plan de lo que quieren ser y de lo que harán en el futuro, gracias a la definición de objetivos específicos y a la toma de decisiones personales, que es lo que se podría llamar la satisfacción de un proyecto vital. De ahí que se reduzca su riesgo de exclusión social. El objetivo del currículo de educación básica mexicano, basado en esta definición de *aprendizaje clave*, es educar a ciudadanos libres, responsables e informados que pueden sacar el máximo provecho de la sociedad del siglo XXI. El currículo trata de *educar integralmente a los alumnos* y, se organiza en tres componentes curriculares: 1. Formación académica. 2. El Desarrollo personal y social; y 3. Autonomía curricular.

La estructura del currículo, que se simplificó y se sistematizó intencionadamente para facilitar su uso por parte de los docentes y otros lectores, es una de sus novedades. Entre otras características, los programas de estudio se organizan usando cuadros de doble entrada, llamados *tablas de dosificación de aprendizajes esperados*. Cada una de estas tablas se construye usando organizadores curriculares de dos órdenes de magnitud que tienen la finalidad de hacer evidente la organización y la gradualidad de los aprendizajes esperados (o aprendizajes clave), cuyo grado de dificultad aumenta progresivamente desde preescolar hasta el 9º grado.

En este ejemplo extraído del programa de estudios de Lengua Materna: Español (SEP 2017b), el Cuadro 5.3 muestra una fila de la tabla de dosificación de aprendizajes esperados. La primera columna de la tabla corresponde al organizador curricular de primer orden que es *Habilidades para el Estudio*⁷³, y la segunda columna corresponde

73. Además de las Habilidades para el Estudio, el currículo de Lengua Materna; Español incluye otros dos organizadores curriculares de primer orden: Habilidades Literarias y Habilidades para la Participación Social.

al organizador curricular de segundo orden, que es Presentaciones orales y discurso público, una de las cinco prácticas sociales asociadas a las Habilidades para el Estudio⁷⁴. Los aprendizajes esperados están situados en las celdas de la derecha, y su grado de dificultad va aumentando desde preescolar hasta secundaria. El texto de cada aprendizaje esperado es una frase corta escrita con un verbo de acción en tercera persona del singular. Este formato hace que cada aprendizaje esperado sea *medible*, es decir que sea posible observar (o tener evidencia) si un alumno lo ha conseguido o no. Ello permite a los docentes adaptar su enseñanza a las necesidades individuales de cada alumno, moviéndose fácilmente, en cada fila, de atrás hacia adelante, para facilitar la inclusión.

Cuadro 5.3. Ejemplo de cuadro de contenidos graduados extraído del plan de estudios de Lengua Materna: Español (Con información de la SEP (2017b), elaborado y traducido por E: Bonilla-Rius <https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/index-english-skills-keylearnings.html>.

ÁMBITO	PRÁCTICA SOCIAL	PREESCOLAR	PRIMARIA			SECUNDARIA		
			1 ^{er} y 2 ^o curso	3 ^{er} y 4 ^o curso	5 ^o y 6 ^o curso	7 ^o curso	8 ^o curso	9 ^o curso
HABILIDADES PARA EL ESTUDIO	Presentaciones orales y discurso público	Identifica en voz alta algunas características de textos de no-ficción.	Realiza una presentación en clase sobre un tema usando un póster, elaborado por el alumno.	Realiza una presentación escolar sobre las características físicas y los acontecimientos históricos de su localidad.	Realiza una presentación pública sobre hechos científicos, descubrimientos y resultados experimentales recabados por el/la alumno/a.	Realiza una lectura sobre un tema de su elección.	Participa en una mesa redonda pública.	Participa en un debate público.

5.4.2.1 Formación académica

El primer componente del currículo es Formación *académica*. Está dirigido al desarrollo de las competencias cognitivas del alumno, y también de la capacidad de *aprender a aprender*, y

74. Las otras cuatro prácticas asociadas a las Aptitudes para el Estudio son: Aptitudes de Lectura, Comprensión-lectora, Toma de notas y resumen, y Escritura.

algunas aptitudes intrapersonales e interpersonales, como la apertura intelectual, el trabajo en equipo y la colaboración. Abarca asignaturas organizadas en tres campos: Lenguaje y Comunicación, Pensamiento Matemático, y Exploración y Comprensión del Mundo Natural y Social.

Lenguaje y comunicación. Este campo incluye tres asignaturas: Lengua Materna, que podría ser español o una de las más de 60 lenguas indígenas; Español como segunda lengua, para los hablantes de lenguas indígenas, e Inglés como lengua extranjera⁷⁵. Por ejemplo, en el caso de Lengua Materna Español, la asignatura se organiza en tres ámbitos de competencia (organizadores curriculares de primer orden), cada ámbito se organiza, a su vez, en prácticas sociales del lenguaje (organizadores curriculares de segundo orden). Estos ámbitos son:

Habilidades para el estudio: el objetivo del trabajo de los alumnos en este ámbito es adquirir los usos del lenguaje para aprender con la principal finalidad de prepararles para tener buenos resultados en el rendimiento académico.

Habilidades literarias: las prácticas sociales del lenguaje incluidas en este ámbito contribuyen a que los alumnos comprendan la intención creativa del lenguaje y a que amplíen sus horizontes culturales.

Habilidades para la participación social: la finalidad de las prácticas sociales en este ámbito es formar ciudadanos responsables y reflexivos, desde la adquisición de aptitudes básicas (como rellenar formatos) hasta el fomento de actitudes críticas y analíticas con la información difundida por los periódicos, la televisión, la radio e Internet.

75. Una de las prioridades de la reforma era aumentar los estándares de la enseñanza del inglés, de ahí que los planes de estudios para los 10 grados (Preescolar hasta 9º) de esta asignatura se desarrollasen bajo la supervisión del Cambridge English Language Assessment para cumplir los estándares del Marco Común Europeo para las Lenguas.

Pensamiento matemático: La única asignatura en este campo es Matemáticas, y sus organizadores curriculares son: Número, álgebra y variación; Forma, espacio y medida; y Análisis de datos.

Exploración y comprensión del mundo social y natural: Este campo incluye seis asignaturas: Ciencias naturales y Tecnología (Biología, Física y Química), Historia, Geografía y Formación Cívica y Ética. Su objetivo es desarrollar el pensamiento analítico y algunas habilidades de investigación.

5.4.2.2 Desarrollo personal y social

Este segundo componente del currículo contribuye a educar al niño de manera íntegra, especialmente a través del desarrollo de aptitudes asociadas a *aprender a aprender* y a *aprender a vivir juntos*. Incluye tres áreas de desarrollo: Artes, Educación Socioemocional (ESE) y Educación Física (EF). La introducción de la ESE es una de las características más novedosas e importantes de este currículo. Dedicar un tiempo lectivo específico, a lo largo de los 12 grados, para que los alumnos aprendan a reconocer y gestionar sus emociones. Este currículo reconoce que la identificación y la regulación de las emociones se pueden enseñar y aprender. Ya no se consideran rasgos de la personalidad, y el currículo destaca el papel de los colegios en la educación de personas emocionalmente sanas. El programa de estudios de la ESE se organiza en cinco dimensiones que se habrán de desarrollar desde el principio de preescolar (3 años) hasta el final de la escuela secundaria (15 años). Estas dimensiones son autoconocimiento, autorregulación, autonomía, empatía y colaboración. La naturaleza de las tres primeras es intrapersonal, mientras que la de los dos últimos es interpersonal. Cada uno de las cinco dimensiones, a su vez, aborda cinco habilidades específicas:

Autoconocimiento de uno mismo: atención, conciencia emocional, autoestima, bienestar, aprecio y gratitud.

Autorregulación:	metacognición, expresión de las emociones, regulación de las emociones, autogeneración de emociones para el bienestar y perseverancia.
Autonomía:	iniciativa personal, identificación de necesidades y búsqueda de soluciones, autoeficacia, apertura y liderazgo, toma de decisiones y compromiso.
Empatía:	bienestar y trato digno hacia otras personas, toma de perspectiva en situaciones de desacuerdo o conflicto, reconocimiento de prejuicios, apreciación de la diversidad y cuidados de otros seres vivos y de la naturaleza.
Colaboración:	comunicación asertiva, responsabilidad, inclusión, resolución de conflictos e interdependencia.

Las Artes, la ESE y la EF requieren el desarrollo de aptitudes cognitivas, pero el plan de estudios hace hincapié en que no deben considerarse *asignaturas*. Dado que su naturaleza es el desarrollo de aptitudes blandas, se califican como áreas de desarrollo, y se recomiendan enfoques y evaluaciones pedagógicas específicas, que difieren de las empleadas en los ámbitos académicos. Las notas de advertencia, como este caso, son importantes, porque destacan algunos de los problemas a los que se enfrentan los docentes al intentar educar al niño en su integridad. En este caso, el plan de estudios les advierte sobre las dificultades de utilizar metodologías tradicionalmente desarrolladas para enseñar y evaluar materias académicas al intentar desarrollar aptitudes socioafectivas. Pero al identificar estos desafíos, este plan de estudios también podría interpretarse como un modelo para la formación inicial y continua, porque no solo define los resultados del aprendizaje, sino que también destaca las nuevas capacidades que los docentes necesitan desarrollar. Tanto si lo hacen a través de la matriculación en programas formales de desarrollo profesional, del aprendizaje individual, de la integración en redes de compañeros –a menudo en la propia escuela– como de alguna otra manera, dependerá tanto de las necesidades particulares de cada docente como de la disponibilidad de oportunidades para el desarrollo profesional.

5.4.2 Autonomía curricular

El tercer componente curricular, llamado *Autonomía Curricular*, es innovador y flexible. Es novedoso en el sentido de que ofrece a los estudiantes la oportunidad de aprender nuevos temas o profundizar sus conocimientos, de acuerdo con los intereses individuales; desarrollar nuevas capacidades; superar las deficiencias y dificultades; y fortalecer su identidad y sentido de pertenencia. Se rige por el principio de la educación inclusiva, porque trata de satisfacer las necesidades e intereses educativos individuales de todos los estudiantes. Mientras que el contenido de los dos primeros componentes está definido por la SEP y se aplica a escala nacional, (por ejemplo, todos los estudiantes deben cumplir con un número igual de horas lectivas al año y deben alcanzar los mismos objetivos curriculares), los contenidos de Autonomía Curricular deben definirse a escala escolar. Las nuevas normativas permiten que las escuelas desarrollen contenido curricular, en espacios denominados clubs, en cinco ámbitos: 1. Ampliar la formación académica; 2. Potenciar el desarrollo personal y social; 3. Nuevos contenidos relevantes; 4. Conocimientos regionales; y 5. Proyectos de impacto social.

Se anima a los colegios a organizar clubes incorporando alumnos de distintas edades, lo que conduce a nuevas formas de interacción y convivencia en la escuela. También ofrece a las escuelas oportunidades para introducir contenidos innovadores, como programación, robótica, finanzas y emprendimiento, y permite a los profesores experimentar con nuevas metodologías y renovar su práctica docente. Asimismo, brinda a las escuelas la oportunidad de analizar sus fortalezas y debilidades, y diseñar un plan de mejora. El número de horas dedicadas a este componente varía de una escuela a otra, dependiendo de la duración de su jornada escolar. En la mayoría de los colegios, el 20% del tiempo de clase se dedica a los clubes, pero los centros que tienen jornadas escolares más largas (de hasta ocho horas) deben dedicar todo su tiempo extra en clubes, lo que a menudo resulta ser el doble del tiempo concedido oficialmente para los otros dos componentes.

Para que los colegios puedan implantar plenamente este componente, el plan curricular recomienda a las escuelas que establezcan alianzas provechosas con la sociedad civil y otras organizaciones, como las universidades:

Al ganar autonomía, las escuelas pueden acercarse a organizaciones públicas y privadas especializadas en temas educativos para que sean sus aliados en su intento de subsanar rezagos y de alcanzar sus metas más rápidamente. Estas alianzas aumentarán el capital social y cultural de los miembros de la comunidad escolar. Cuanto mayor sea el capital social y cultural, mayor será la capacidad de la escuela para transformarse en una organización que aprenda y promueva el aprendizaje⁷⁶. (SEP 2017b, p. 39).

La autonomía curricular es una innovación que abre oportunidades de crecimiento para los centros escolares, y no debe interpretarse como que las autoridades competentes transfieren sus responsabilidades a las escuelas o renuncian a sus obligaciones. Por el contrario, les obliga a apoyar a las escuelas y a proporcionarles recursos, para puedan lograr una adecuada implementación de la autonomía curricular. Por tanto, se trata de lograr cambios, desde el núcleo mismo de la escuela, que serían imposible de conseguir externamente (Granados 2018a).

5.4.3 Principios pedagógicos del currículo

Desde la escuela primaria en adelante, las clases magistrales son la práctica de enseñanza más frecuente en México. Durante la mayor parte de su educación, los estudiantes han escuchado (o han fingido que escuchaban) a su profesor hablar, con pocas oportunidades de investigar, pensar, plantear preguntas o interactuar con otros alumnos y, por lo tanto,

76. El currículo promueve estas alianzas como una de las formas en que las organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados en la educación, como los investigadores en lo individual o las universidades, pueden contribuir a la transformación de las escuelas. Considera que sus iniciativas, sus publicaciones y otras acciones también contribuirán a la reflexión sobre cómo apoyar a la escuela para crecer y fortalecerse. La SEP publicó directrices específicas para orientar y regular estas alianzas:

https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/doctos/dof/DOF_lineamientos-de-autonomia.pdf.

tienen pocas oportunidades para desarrollar capacidades necesarias en el siglo XXI. Por consiguiente, el nuevo currículo promueve la puesta en marcha de enfoques pedagógicos más interactivos, que el anterior.

Destaca la importancia de que los profesores adquieran nuevas capacidades e incorporen gradualmente nuevas prácticas en su docencia, basadas en 14 principios pedagógicos. Estos principios son: 1. Centrar el proceso de enseñanza en los alumnos y su aprendizaje; 2. Incorporar los conocimientos previos de los estudiantes en las actividades de aprendizaje; 3. Ofrecer apoyo al aprendizaje de los estudiantes; 4. Conocer los intereses de los estudiantes e incluirlos en las actividades de aprendizaje; 5. Estimular la motivación intrínseca de los estudiantes para aprender; 6. Reconocer la naturaleza social del conocimiento y, por lo tanto, la importancia del diálogo y la interacción de los estudiantes; 7. Promover el aprendizaje situado mediante la incorporación de actividades reales en el proceso de enseñanza; 8. Visualizar la planificación de la clase y la evaluación del aprendizaje como dos procesos interrelacionados; 9. Modelar el aprendizaje; 10. Valorar el aprendizaje no formal y auto-dirigido de los estudiantes; 11. Favorecer un enfoque interdisciplinario de la enseñanza y el aprendizaje; 12. Fomentar una cultura del aprendizaje; 13. Valorar la diversidad como fuente de conocimiento y aprendizaje, y 14. Utilizar la disciplina en el aula como un medio para promover el aprendizaje.

El nuevo plan de estudios tuvo en cuenta la aplicación gradual, pero constante, de estos principios pedagógicos en el aula -como condición necesaria para la transformación educativa que buscaba- al tiempo que reconocía que el cambio no se produciría de la noche a la mañana. Por lo tanto, esta transformación se estableció como un objetivo a medio plazo, que tardaría algunos años en implementarse plenamente, y que requeriría una evolución pedagógica de los profesores, con el fin de obtener mejores resultados de aprendizaje de los alumnos y así alcanzar plenamente los fines de la educación para el siglo XXI, definidos por la reforma.

5.5 La implementación de la reforma curricular

El nuevo currículo es innovador tanto en la forma como en la esencia, pero, como en todos los currículos, su mayor desafío era alcanzar la plena implementación. Incluso con la impartición de cursos de formación continua eficaces y la concesión de incentivos para el cambio, lograr el compromiso de todos los docentes y las escuelas planteaba un desafío considerable. La propuesta curricular apela en gran medida a la transformación de las prácticas docentes, pero, como Webster y otros (2012) han advertido, el cambio en la profesión docente no debe entenderse “como si los profesores fueran un bloque monolítico de profesionales que ofrece una respuesta única”. La implementación de este currículo requería lo que Reimers (2017) llama un *cambio que mejore la eficiencia*, porque implica “cambios en la enseñanza que reflejen las nuevas nociones sobre qué competencias importan, pero no un consenso generalizado sobre los objetivos o las prácticas educativas para alcanzarlas”. Sostiene que, paradójicamente, en esta forma de cambio educativo, los profesionales (por ejemplo, aquellos que dirigen los esfuerzos de implementación) podrían saber más sobre las condiciones que son necesarias para que la implementación del currículo tenga éxito que quienes las estudian (por ejemplo, los teóricos y los investigadores). Es lo que él llama “un desajuste entre el conocimiento público y el privado”.

Este plan de estudios puso de relieve que la presencia, o la falta, de determinadas condiciones –denominadas *medios para alcanzar los fines educativos para el siglo XXI*– podrían favorecer la buena gestión y la implementación del plan de estudios, o podrían dificultarlo. Algunas de estas condiciones deben promoverse en el plano escolar, y otras dependen de ser implementadas por la autoridad educativa, tanto a escala federal como local. Los medios más destacados en los que los centros educativos deben trabajar para lograr la implementación son: 1. Promover la ética del cuidado, como el principio regulador de todas las relaciones sociales en la escuela; 2. Asimilar los 14 principios pedagógicos introducidos anteriormente en las prácticas de enseñanza; y 3. Vincularse con las familias para promover conjuntamente el aprendizaje y evolucionar para convertirse en una organización

que aprende y promueve el aprendizaje⁷⁷. Mientras que los medios que dependen de la intervención de las autoridades son: 1. Proporcionar oportunidades de formación continua pertinentes⁷⁸. 2. Garantizar buenas opciones iniciales de formación docente; 3. Permitir una flexibilidad curricular a las escuelas (tanto para aplicar su autonomía curricular como para hacer adaptaciones curriculares cuando sea necesario); 4. Gestionar un servicio de asistencia técnica de buena calidad para las escuelas; 5. Proporcionar orientación a los nuevos docentes; 6. Otorgar fondos a las escuelas para invertirlos en mejorar los resultados de aprendizaje de sus estudiantes; 7. Distribuir materiales educativos de buena calidad; y 8. Renovar periódicamente las infraestructuras y el equipamiento de los centros escolares.

Para apoyar la implementación del currículo en las escuelas, así como para cumplir los principios de equidad e inclusión de la reforma, la SEP desarrolló o adquirió una nueva generación de materiales educativos. Por tanto, en agosto de 2018 se distribuyeron más de 200 millones de ejemplares gratuitos de 1.492 nuevos títulos a colegios públicos y privados (Granados 2018). Este esfuerzo editorial incluía varios formatos –como Braille y macrotipo– y la producción de nuevos libros de texto para estudiantes de *telesecundaria*⁷⁹ para la enseñanza del inglés como lengua extranjera, y en 22 lenguas indígenas.

77. Según el nuevo plan de estudios nacional, para que las escuelas se conviertan en organizaciones de aprendizaje tienen que: fomentar una cultura del aprendizaje, utilizar las horas lectivas de manera óptima, fortalecer el liderazgo del director, recibir una mejor asistencia técnica, permitir más autonomía al consejo escolar, mejorar el funcionamiento de las asociaciones de padres, establecer alianzas valiosas con la sociedad civil y otros actores, recibir más fondos federales y locales para que los invierta el consejo escolar, y poner en marcha una escuela de verano. (SEP 2017b).

78. El SPD introdujo cinco aspectos que se abordarían mediante la formación continua: A1: profesores que conocen a sus alumnos, cómo aprenden y qué deben aprender. A2: profesores que organizan y evalúan el trabajo en clase y llevan a cabo intervenciones didácticas pertinentes. A3: profesores que se consideran profesionales, que mejoran continuamente para ayudar a sus alumnos en su aprendizaje. A4: profesores que, por el bien de los estudiantes, asumen las responsabilidades legales y adoptan la ética de la profesión docente. A5: docentes que participan activamente en el funcionamiento efectivo de la escuela y que se vinculan con la comunidad escolar y con las familias para asegurarse de que todos los estudiantes terminen con éxito su escolarización. (SEP 2017b).

79. La telesecundaria es un sistema de programas de educación a distancia para estudiantes de secundaria creados por el Gobierno de México y disponibles en las zonas rurales del país, así como en Centroamérica, Sudamérica, Canadá y Estados Unidos vía satélite. Para más información: <https://en.wikipedia.org/wiki/Telesecundaria>.

5.5.1 La Ruta para la Implantación del NME

En marzo de 2017, cuando se hizo público el NME, la SEP también publicó un plan para la implementación de la reforma, llamado *Ruta para la Implantación del Modelo Educativo*. Este documento (SEP 2017d), el primero de este tipo en México para una reforma educativa, contiene las políticas generales que debían llevarse a cabo a corto y medio plazo para alcanzar los objetivos del NME. Dichas políticas se consideraron prioritarias en la medida en que se consideraron indispensables o estratégicas para consolidar los cinco aspectos del NME y para garantizar su continuidad más allá del Gobierno federal 2012-2018. Debido a sus grandes diferencias en cuanto a las partes separadas, la magnitud y la organización, el documento desglosó las políticas en dos partes separadas: Educación Básica y Educación Media Superior. En ambos casos, definió cada política, sus objetivos y su pertinencia, así como las principales actividades que debían realizar los funcionarios identificables de la SEP y otras partes interesadas responsables de la aplicación de las políticas. También incluyó objetivos específicos e indicadores de éxito para cada política, por ejercicio fiscal o año escolar, según correspondiera.

Desde que se publicó el documento a principios de 2017, los objetivos para el ejercicio 2018 (el último del Gobierno) se definieron basándose en las proyecciones presupuestarias de 2017, y se advirtió de que su consecución dependería de la disponibilidad de recursos aprobados por el Congreso para ese año. Sin embargo, se subrayó que “en el contexto actual de austeridad, la Administración Federal se ve obligada a fijar unos objetivos que, *si bien siguen siendo ambiciosos, resultan viables desde el punto de vista presupuestario*”. El documento también contenía un anexo con plazos para las diversas políticas introducidas por la reforma y para varios reglamentos que debían modificarse o crearse de nuevo. En su introducción, este documento también resaltó la importancia de dar a conocer ampliamente el NME, a fin de que las autoridades educativas locales, los directores y los docentes lo comprendiesen y lo aceptasen, y también anticipó la necesidad de un amplio consenso social:

El éxito de la implementación del NME depende en gran medida de que las comunidades escolares comprendan y adopten los nuevos principios pedagógicos, así como de las normas de gestión de las escuelas, y también del apoyo que presten las autoridades locales a estas comunidades. (SEP 2017d).

5.5.2 Fases de la implementación

La reforma comenzó en diciembre de 2012 y continuó hasta noviembre de 2018, durante todo el Gobierno federal. A continuación se citan varios hitos, principalmente aquellos relacionados con el plan de estudios y su implementación:

Diciembre de 2012:	El presidente anunció formalmente el inicio de la reforma educativa, y envió tres proyectos de leyes educativas al Congreso.
Marzo a septiembre de 2013:	Proceso legislativo que enmendó la Constitución -para incluir la responsabilidad del Estado de proporcionar una educación de calidad y la organización de evaluaciones de docentes, asociadas a una educación de calidad- y la promulgó tres nuevas leyes educativas.
Enero a junio de 2014:	Primera consulta pública para definir objetivos y prioridades educativas para el desarrollo del currículo (Educación Básica, Educación Media Superior y Educación Normal).
Febrero de 2016:	Se estableció formalmente el Consejo Directivo Nacional <i>a Escuela al Centro</i> , con funcionarios de

- educación de la SEP y los 32 Gobiernos de los estados como miembros.
- Julio de 2016: Se publicaron los primeros borradores del NME, *Los Fines para el Siglo XXI* y el Currículo de Educación Básica y Educación Media Superior.
- Julio a diciembre de 2016: Segunda consulta pública y debate sobre los documentos recién publicados.
- Marzo de 2017: Se publicaron las versiones finales del NME y *Los fines para la educación en el siglo XXI* y *La ruta para la implantación del nuevo modelo educativo*.
- Junio de 2017: Publicación de las versiones finales de los planes de estudio de Educación Básica y Educación Media Superior.
- Julio de 2017: Empezó la ruta de la implantación del NME.
- Agosto de 2017- Agosto de 2018: Varias acciones de implementación para difundir el currículo nacional (de Educación Básica) en todas las escuelas: Proyecto piloto (Fase 0) de Autonomía Curricular implementado en 1.027 centros; formación continua en línea para más de un millón de profesores, y varias otras actividades académicas, a nivel nacional, regional y escolar.
- Diciembre de 2017: Se publicó la versión final del currículo para la primera infancia (0 a 3).

Julio de 2018:	Elecciones presidenciales.
Agosto de 2018:	Empezó la aplicación del currículo nacional de Educación Básica en las escuelas.
Diciembre de 2018:	Se instauró un nuevo Gobierno federal.

El proceso de implantación del currículo nacional (de Educación Básica) comenzó en marzo de 2017, con la publicación de tres documentos fundamentales: *Los fines de la educación en el siglo XXI* (SEP 2017a), el NME (SEP 2017) y la *Ruta para la implementación del Modelo Educativo* (SEP 2017d). Unas semanas más tarde, se publicó el currículo⁸⁰ (SEP 2017b), y los centros educativos tuvieron el año académico completo 2017-2018 para prepararse para su aplicación en los centros al año siguiente. Esta aplicación se planeó en dos etapas. La primera etapa entró en vigor en el año académico 2018-2019, y la segunda debía entrar en vigor al ciclo escolar siguiente⁸¹. El Gobierno federal terminó su mandato el 30 de noviembre de 2018 y, por lo tanto, no pudo supervisar la implantación total del plan de estudios en las escuelas.

Con el fin de promover una implementación eficiente del currículo en el aula, y para difundir los principios básicos de la reforma y las principales innovaciones del plan de estudios destacan estrategias como las siguientes: más de un millón de profesores se inscribieron voluntariamente en cursos en línea para prepararse para la implantación del nuevo plan

80. El currículo se publicó tanto en formato impreso como digital, y se lanzó un sitio web muy completo llamado Aprendizajes clave (<https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/index.html>) en julio de 2017. Durante el año académico 2018-2019, todos los profesores, directores y supervisores recibieron la versión impresa del currículo. Y se publicaron y se distribuyeron más de 20 títulos diferentes para adaptarse a todos los perfiles.

81. La primera etapa comenzó al inicio del curso 2018-2019, en agosto de 2018, con la plena aplicación de los componentes curriculares: Desarrollo Social y Personal, y Autonomía Curricular, en los 12 cursos (Preescolar-9º). La aplicación del componente del Conocimiento Académico se dividió en dos: en agosto de 2018, la primera etapa de implantación, las asignaturas académicas se impartieron en seis cursos: los tres cursos preescolares, 1º y 2º curso de primaria y el 7º curso de secundaria. Los seis cursos restantes (3º, 4º, 5º y 6º curso, y 8º y 9º curso de secundaria) debían comenzar a implantar el currículo en la segunda etapa, a partir del comienzo del siguiente año académico 2019-2020, en agosto de 2019.

de estudios en sus aulas (Farias 2018)⁸² y casi el mismo número de profesores participaron en muchas otras actividades académicas a lo largo de 2017-2018. Estas actividades fueron planificadas conjuntamente por las autoridades federales y locales, quienes se reunieron en numerosas ocasiones en sesiones nacionales y regionales organizadas por el Consejo Directivo Nacional de *La Escuela al Centro*⁸³. Este consejo fue creado en enero de 2016 para articular, en una relación horizontal, a las autoridades estatales y federales encargadas de tomar decisiones en un órgano colegiado cuyo cometido era diseñar y supervisar la implementación de las políticas de reforma en las escuelas.

5.6 La política de la reforma

Uno de los factores más importantes para la aplicación de esta reforma fue la participación y el compromiso con el cambio de varias autoridades educativas y diferentes actores políticos. Sin embargo, la aplicación siguió un enfoque vertical desde arriba, lo que, a la larga, también resultó ser su principal obstáculo. Parece que hay consenso en el sentido de que la falta de un enfoque más horizontal dio lugar a que diversos grupos de docentes y comunidades escolares se sintieran excluidos del proceso de toma de decisiones de la reforma, y, por lo tanto, no se identificaron lo suficiente con sus objetivos, porque no se veían plenamente representados en ellos. Por consiguiente, algunos se opusieron a ciertos aspectos de la reforma, otros la rechazaron, y algunos más sostuvieron que les fue impuesta.

82. En agosto de 2018, al comienzo de la primera etapa de implementación, 26.547 profesores participaron en una encuesta de satisfacción realizada por la SEP, con el propósito de a) evaluar si los cursos en línea habían cumplido con las expectativas de los docentes; b) tener una indicación clara de cómo mejorar dichos cursos; y c) orientar el diseño de nuevas estrategias de formación continua. A más del 85% de los profesores las actividades del curso les parecieron pertinentes; les gustaron los recursos educativos (lecturas, vídeos, etc.); pensaron que el curso era útil para prepararse para implementar el nuevo plan de estudios; y les ayudó a identificar sus propias deficiencias. Enlace a los cursos en línea:

https://fcregistro.televisioneducativa.gob.mx/descargas/AC_Repositorio.html.

83. Para más información: <https://www.gob.mx/sep/prensa/mensaje-del-secretario-de-educacion-publica-aurelio-nuno-mayer-durante-la-reunion-de-instalacion-e-inicio-de-los-trabajos?idiom=es>.

5.6.1 Pacto político y reformas legales

Para sentar las bases del NME, el 2 de diciembre de 2012, un día después del inicio del mandato del Gobierno federal, los líderes de los entonces tres partidos políticos más importantes firmaron un acuerdo conocido como el *Pacto por México*⁸⁴. Los 31 gobernadores estatales, el jefe del Gobierno de Ciudad de México y los presidentes del Senado y la Cámara de Diputados también lo respaldaron, convirtiéndolo en el acuerdo político más importante en décadas. El objetivo del pacto era promover el crecimiento, crear empleo y reducir la pobreza y la desigualdad social. Para ello, propuso 11 reformas estructurales⁸⁵ que habían sido frenadas por el estancamiento político desde la administración federal de 1994-2000. El programa del pacto incluía 95 políticas, siendo la reforma educativa una de las más sustanciales. Este acuerdo político dio lugar a una gran actividad legislativa, sobre todo en los dos años siguientes⁸⁶.

Los cambios legales necesarios para la reforma educativa comenzaron en 2013 con la enmienda al Artículo 3º de la Constitución Mexicana que incluyó el derecho a una educación de calidad para todo. Luego en septiembre de 2013 se promulgaron tres normas educativas: una enmienda a la Ley General de Educación de 1993 y dos nuevas normas: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente⁸⁷. Estas normas tenían como objetivo profesionalizar a los docentes a través de la supervisión de su rendimiento, poniendo fin así a la herencia, la venta y el arrendamiento de por vida de las plazas de docentes. Estos cambios normativos dieron lugar a la actualización del INEE (Apartado 5.2.2), dándole, entre otras cosas, autonomía de la SEP, y se creó el muy controvertido Servicio Profesional Docente o SPD (Apartado 5.3.4).

84. Esos partidos eran: el PRI, el PAN y el PRD. Para más información sobre el Pacto, Ver <https://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacto-por-m%C3%A9xico>.

85. Estas reformas fueron: educación, seguridad social, energía, telecomunicaciones, política electoral, normativas laborales, competitividad económica, políticas financieras, impuestos, leyes penales y leyes de transparencia. (<https://www.economist.com/news/21566314-enrique-peña-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment>; <https://www.dineroenimagen.com/economia/estas-fueron-las-11-reformas-que-marcaron-el-gobierno-de-pena-nieto/104937>).

86. Ver Sada (2013).

87. Para más referencias, ver INEE (2015) Reforma Educativa. Marco Normativo, México. http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf.

5.6.2 Consultas públicas

Los principios más importantes de la reforma educativa se basan en décadas de investigación nacional e internacional, dos grandes consultas públicas y las recomendaciones de un análisis del sistema educativo realizado antes de 2013, que identificó los desafíos a los que se enfrentaba el sistema educativo mexicano para satisfacer las demandas de la sociedad del conocimiento⁸⁸. Las consultas públicas tuvieron una participación considerable, tanto en el número de personas que ofrecieron su punto de vista, como en la importancia de los actores involucrados, como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el INEE, las autoridades educativas locales, los profesores, los legisladores, los expertos en educación, los investigadores, los padres y las ONG. La primera consulta pública se celebró en 2014, con la organización de 18 foros regionales. Las conclusiones de este proceso se presentaron en tres reuniones nacionales. Más de 28.000 personas aportaron información, de las que más de 15.000 lo hicieron por escrito. Teniendo en cuenta estas contribuciones, en julio de 2016, la SEP publicó los primeros borradores de los documentos de reforma que se presentaron en una segunda consulta pública. Esta se celebró durante el segundo semestre de 2016, y permitió una participación social amplia y comprometida. En total, se registraron más de 81.800 entradas y 298.200 comentarios⁸⁹.

Además, más de 100 especialistas de renombre, reconocidos a escala nacional e internacional, participaron en el diseño del plan de estudios. Entre ellos se encontraban expertos en las diversas disciplinas incluidas en el currículo, en desarrollo curricular y en didáctica, con experiencia docente en uno o más de los niveles educativos básicos. Una vez elaborado el

88. Ver, por ejemplo: Uribe et al. (2012), INEE (2012) y Santiago (2012).

89. Esta consulta incluyó: 15 foros nacionales organizados por la SEP con la participación de más de 1.000 personas de diferentes sectores; más de 200 foros, con casi 50.000 asistentes, organizados por las autoridades locales en los 32 estados; 28 documentos ampliados preparados por diferentes instituciones con opiniones y propuestas; 1,8 millones de visitas a la página web general; las opiniones de más de 30.200 comunidades escolares incluidas en una página web en particular diseñada para este fin. Toda esta información fue sistematizada por un reputado equipo de investigadores del PIPE-CIDE. Para consultar el informe completo de la investigación, Ver Heredia et al. (2016).

documento curricular, se sometió a un proceso de validación técnica por parte de organismos académicos como la Academia Mexicana de Historia, la Academia Mexicana de la Lengua y la Academia Mexicana de Ciencias. Para garantizar que el plan de estudios se implantase con éxito en el aula, cientos de miles de docentes participaron en múltiples actividades celebradas durante el año académico 2017-2018 para aprender los principios básicos y las innovaciones principales del plan de estudios (Apartado 5.5).

5.6.3 Apoyo a la reforma y resistencia al cambio

Dado que la reforma se basaba en la premisa de que la competencia de los docentes establece el límite de lo que los alumnos pueden aprender en la escuela, la reforma se centró en gran medida en la profesionalización de los profesores, y la nueva legislación sentó sus bases, como se ha señalado anteriormente (Apartado 5.2 y Apartado 5.3). Uno de sus objetivos principales era que el Estado recuperase la rectoría de la educación pública del país. Por lo tanto, había que establecer una relación distinta con el SNTE, lo que fue aplaudido por muchos y no tan cálidamente recibido por otros. Lo más destacado es que la CNTE no apoyaba los nuevos términos legales, y promovió una campaña de desprestigio contra la reforma educativa, que captó la atención de los medios de comunicación. Estos medios, a su vez, transmitieron la idea muy sesgada de que todo el profesorado -como si fuera un bloque monolítico- estaba en contra de la reforma. Como se indicó anteriormente (Apartado 5.2.2 y Apartado 5.3.4), las escuelas y los alumnos de los estados donde la CNTE tuvo más influencia durante décadas, se vieron especialmente afectados⁹⁰. Como se mencionó en el Apartado 5.2 de este capítulo, la CNTE se opuso vehementemente a la reorganización de la carrera

90. Hay muchas pruebas de personas, en particular de zonas del país, directamente angustiadas por los piquetes y las huelgas de la CNTE que duraron meses. Al igual que este testimonio de Carlos Tello (2108), un conocido novelista e historiador: "Viví en Oaxaca la violencia de los maestros, que durante meses tomaron el centro de la ciudad, bloquearon caminos, hicieron que los niños perdieran clases, rompieron y llenaron todo de pintadas, y llevaron a cientos de negocios a la quiebra".

profesional de los docentes, principalmente porque amenazaba los ingresos y el poder político derivados del control de las plazas de docentes. Sin embargo, en lugar de reconocer sus propias prácticas deshonestas, la CNTE mantuvo su relato para desacreditar la evaluación de los docentes calificándola de *ejercicio punitivo*. Los cientos de miles de profesores que presentaron voluntariamente las nuevas evaluaciones -decenas de miles más que los profesores de la CNTE que se oponían a ellas - deberían haber sido suficientes para contrarrestar el discurso de la CNTE ante la opinión pública. Sin embargo, a uno de los partidos de la oposición le resultó políticamente rentable incluir la causa de la CNTE en su programa político. Y este partido ganó las elecciones presidenciales de julio de 2018 e inició su mandato el 1 de diciembre de 2018, lo que dejó en el limbo muchas de las políticas reformistas.

5.7 Evaluación de la ejecución de las políticas reformistas

Es demasiado temprano para evaluar adecuadamente los cambios sistémicos que buscaba esta reforma. Sin embargo, hay algunos logros interesantes –respaldados por estudios y encuestas realizadas por organismos y personas independientes– que se presentan aquí: 1. Una visión general de la reforma basada en un estudio de la OCDE (Apartado 5.7.1); 2. Los resultados del programa piloto para implementar la autonomía curricular en las escuelas (Apartado 5.7.2); 3. Un análisis de la importancia del compromiso de las autoridades estatales en la aplicación de políticas, en particular para mejorar los resultados del aprendizaje de los estudiantes y para fines de rendición de cuentas (Apartado 5.7.3); y 4. La importancia de la continuidad de las políticas que están tengan éxito, en este caso mediante el ejemplo de la expansión del programa de escuelas de tiempo completo, y su eficacia en la mejora de los resultados de aprendizaje de los alumnos (Apartado 5.7.4).

5.7.1 Valoración general de la reforma educativa mexicana de la OCDE

Un equipo de investigadores liderado por Beatriz Pont⁹¹ realizó recientemente un estudio exhaustivo (OCDE, 2018) sobre los diferentes aspectos estructurales de la reforma mexicana en el que se subrayó que muchos de los cambios que México comenzó a implementar en 2013 están avanzando en la dirección correcta:

“México ha tomado medidas importantes para mejorar la cobertura y la calidad de su sistema educativo, y está pasando de ser un sistema impulsado por las aportaciones y los números a ser uno basado en la calidad de la educación, y más enfocado en el aprendizaje del alumnado. [Para seguir avanzando en este camino] el sistema educativo mexicano debe continuar sus esfuerzos para consolidar la participación de la educación obligatoria en sus escuelas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes... [Pero también advirtió que] todos los méritos del reciente paquete de reforma educativa requieren un apoyo cuidadoso con un proceso de implementación inclusivo e ingenioso... [necesitan] tiempo para madurar y flexibilidad para ajustarse, según sea necesario, para garantizar que las escuelas ofrezcan una educación de calidad para todos los alumnos”.

El equipo de Pont ofreció varias recomendaciones para el nuevo Gobierno: a) reforzar la visión y los objetivos de la reforma; b) seguir centrándose en el aprendizaje de los alumnos; c) promover la participación de las partes interesadas; d) tener en cuenta el contexto; e) garantizar que haya suficientes recursos; f) y revisar la estrategia.

Estos investigadores también identificaron cuatro prioridades para el futuro desarrollo de las políticas: 1. Proporcionar equidad con calidad; 2. Proporcionar aprendizajes útiles para

⁹¹ Analista senior de política educativa de la OCDE.

el siglo XXI a todos los estudiantes; 3. Apoyar a los docentes y a las escuelas; y 4. Enfocar la evaluación y el análisis en las escuelas y el aprendizaje del alumnado. El estudio pone de relieve la necesidad de reforzar la inclusión, la horizontalidad y la colaboración en los futuros procesos de implementación, porque, aunque reconoce la gran capacidad de México “para implementar políticas y programas nacionales a una escala muy grande”, también enfatiza que México ha seguido un enfoque de implementación vertical, y destaca que ese enfoque tiene limitaciones y, por lo tanto, debe combinarse con estrategias más horizontales.

5.7.2 Prueba piloto de la autonomía curricular

Durante el curso académico 2017-2018, la Autonomía Curricular, el más novedoso de los tres elementos del nuevo currículo nacional, se puso en marcha en 1.027 colegios, como una prueba piloto conocida como *Fase 0*. FLACSO-México realizó un estudio (Gómez Morín *et al.*, 2018) para evaluar los problemas a los que se enfrentaron las comunidades escolares al implementar este elemento de la reforma. Los hallazgos mostraron que la Fase 0 permitió que los colegios se implicaran en un proceso de reflexión muy interesante y productivo, que, al analizar el contexto de su centro y al identificar los intereses y las necesidades individuales de sus alumnos, les permitió tomar decisiones curriculares. La encuesta reveló la diversidad de obstáculos con los que las comunidades escolares se encontraron durante la implementación de los clubes. Sin embargo, también demostró que, en general, las escuelas desarrollaron estrategias innovadoras y flexibles para superar esos obstáculos, revelando el potencial de este elemento para transformar la organización de las actividades de aprendizaje dentro de un centro educativo. Este es un buen ejemplo de cómo al confiar en el ingenio de los ejecutores –en lugar del conocimiento de los teóricos– se llevó a cabo *un cambio que mejora la eficiencia*, Reimers (2017). Según el estudio de FLACSO, los colegios que participaron en la Fase 0 comunicaron mejoras en los siguientes ámbitos:

Se impulsó el interés de los alumnos por el aprendizaje, especialmente en relación con los clubes en los que estaban inscritos

Tanto los alumnos como los docentes informaron de que tuvieron diversas oportunidades de realizar un aprendizaje significativo, y describieron el trabajo que hicieron como una experiencia enriquecedora.

Mejor interacción entre los alumnos, con una disminución notable del acoso escolar

Esto podría deberse a que los alumnos de diferentes grados y clases se les permite inscribirse en un club de acuerdo con sus intereses individuales, en lugar de tomar en cuenta solo su edad o su grupo escolar. Esta reorganización de la escuela permitió a los niños conocer a los alumnos de otros grados, experimentar nuevas interacciones y construir nuevas relaciones.

Reforzar el sentido de pertenencia de los alumnos a la comunidad escolar

El hecho de que se consulte a los alumnos sobre sus intereses, y luego se les permita elegir en qué clubes se inscriben, ha mejorado la confianza, el orgullo y el sentido de pertenencia de los alumnos a su escuela.

Mejora de las actitudes y desarrollo de valores positivos en los estudiantes

Una vez más, el hecho de haber tenido en cuenta a los estudiantes al diseñar el currículo autónomo de su escuela parece que ha sido positivo para el fortalecimiento de sus actitudes y valores. Muestran más respeto y son más propensos a colaborar que antes.

Consolidación de equipos docentes interdisciplinarios

Los profesores han colaborado más y se han abierto a la organización de equipos de enseñanza, y cada profesor ha aportado conocimientos de contenido y capacidades específicos.

Mayor trabajo colaborativo entre los alumnos, entre los profesores y entre los alumnos y los profesores

La participación activa de todas las partes interesadas en el desarrollo del currículo autónomo ha mejorado la interacción entre todos los miembros de la comunidad escolar, incluidos los padres. Y su participación ha tenido un impacto positivo en el aprendizaje del alumnado.

Sin embargo, dado que esta evidencia es parte de un proceso de implementación en curso y que solo ha transcurrido un año escolar, todavía no es factible determinar el nivel de impacto que esta evolución podría tener en lo que se refiere a mejoras a largo plazo en la calidad del aprendizaje y la organización general de la escuela. Un tema urgente que surgió del estudio es la necesidad de una mayor formación continua para los docentes, los directores y los supervisores. El componente de Autonomía Curricular exige mucho a estos profesionales, como protagonistas activos en el diseño del currículo autónomo de sus centros. Los participantes en la Fase 0 expresaron continuamente la necesidad de un mayor apoyo y asesoramiento durante el proceso de implementación, no solo a través de la formación, sino también con un seguimiento oportuno por parte de los supervisores y otras partes interesadas responsables. Además, estas escuelas identificaron la necesidad de una mejor formación, específicamente para la preparación del diagnóstico escolar, las etapas de planificación y el diseño del currículo autónomo para su centro educativo.

La normativa para la implementación de la Autonomía Curricular exige que los centros diseñen clubes, o los elijan de un menú autorizado por la SEP⁹² bien adaptado a sus condiciones particulares, incluyendo las infraestructuras y los recursos del centro. Sin embargo, el estudio señaló que las escuelas necesitan más apoyo para garantizar que el currículo autónomo que desarrollan sea realmente apropiado para su contexto. En este sentido, el estudio reveló la necesidad de seguir mejorando las infraestructuras y el diseño arquitectónico de las escuelas para estar mejor equipados a la hora de responder a las exigencias de los objetivos para el siglo XXI. Las aulas tradicionales resultaron no ser adecuadas para muchos de los clubes

92. Para acceder al menú ir a: https://modulos.siged.sep.gob.mx/propuestas_curriculares_cicloescolar_18-19/

diseñados en el componente de Autonomía Curricular. Es deseable el desarrollo de espacios de aprendizaje que permitan a cada niño dar rienda suelta a todo su potencial, promover el trabajo colaborativo y fomentar la concentración individual, cuando sea necesario⁹³.

El estudio ha dejado claro que se han dado pasos graduales, pero concretos, hacia la implementación de la autonomía curricular en las escuelas; sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer para lograr plenamente todos los supuestos y principios básicos que el nuevo plan de estudios ha propuesto para este componente curricular. Los futuros esfuerzos deben canalizarse hacia una mayor consolidación de los elementos de la autonomía curricular que han tenido repercusiones positivas en los alumnos y en la comunidad educativa en general; así como reforzar las estrategias para el diseño curricular y el desarrollo pedagógico en las escuelas. Esto favorecerá una importante transformación de las escuelas, no solo al sentar las bases conceptuales y organizativas para otorgar a las escuelas un margen sin precedentes para el desarrollo curricular, sino también en la mejora de las condiciones y la capacidad institucionales que provocarán la transformación de las prácticas educativas que, a su vez, garantizarán la calidad educativa.

5.7.3 Las estrategias de las autoridades locales para mejorar los resultados del aprendizaje y frenar la desigualdad

Como se mencionó anteriormente, se requiere una mayor rendición de cuentas de todas las partes interesadas en la educación, particularmente en el plano estatal, y con respecto a los resultados del aprendizaje de los estudiantes. La Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa es un órgano colegiado creado a raíz de las reformas legales de 2013, en el que están presentes altos funcionarios de la SEP y el INEE, así como los secretarios de educación de los 32 estados. Uno de sus principales propósitos era hacer un seguimiento y veri-

93. Varios arquitectos ya han tenido mucho éxito diseñando dichos espacios en Estados Unidos, Europa, China y otras partes del mundo. Ver, por ejemplo, Prakash Nair (2014) <https://www.fieldingnair.com/team/prakash-nair/> y Rosan Bosch (2018) <http://www.rosanbosch.com/en>.

ficar el cumplimiento de las políticas de evaluación, como los resultados de los alumnos en las pruebas PLANEA. Si este órgano continuara su labor como estaba previsto inicialmente, esa rendición de cuentas podría entrar en vigor más pronto que tarde. El análisis de datos de PLANEA 2017, a escala estatal, proporciona pruebas muy convincentes sobre la importancia de la participación de las autoridades educativas estatales cuando colocan los resultados de aprendizaje de los estudiantes al centro de sus políticas. Entre 2015 y 2017, 11 estados mejoraron significativamente sus resultados en Español y 18 lo hicieron en Matemáticas. Algunos estados, como Sonora (INEE 2018), Puebla (OCDE 2016) y Ciudad de México (AEFCM 2018), hicieron esfuerzos concertados para mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos. A pesar de estos esfuerzos, el rendimiento académico de los alumnos a escala nacional se mantuvo en 2017 en un nivel muy parecido al de 2015. Las mejoras de algunos estados se vieron ensombrecidas por el empeoramiento de las puntuaciones medias de otros estados, como Tamaulipas (que descendió 28 puntos en Español y Matemáticas) y Zacatecas (que descendió 23 puntos en Español, quedando en el puesto 27 de los 28 estados que realizaron la prueba⁹⁴) Por lo tanto, sin una rendición de cuentas clara por parte de las autoridades locales, el rendimiento de México, a nivel nacional, seguirá estancado.

La estrategia de Sonora se analiza a continuación, ya que este estado destaca entre los 29 que participaron en PLANEA en 2017, con un aumento cercano a los 30 puntos, 29 puntos en Español y 27 puntos en Matemáticas. Ningún otro estado registró incrementos de tal magnitud, y Sonora lo logró en ambas asignaturas. Esta transición es especialmente destacable, porque en menos de dos años, Sonora mejoró y pasó de ser uno de los estados con peores resultados en 2015 (27º lugar de los 28 que realizaron la prueba) a estar por encima de la puntuación media nacional en 2017. Estas puntuaciones no fueron fruto de la casualidad. Son el resultado de un plan muy bien elaborado, desarrollado por las autoridades

94. Los cuatro estados controlados por la CNTE no realizaron el examen (INEE 2018).

locales, y llevado a cabo por las zonas escolares y las escuelas, a lo largo del año académico 2016-2017. Este plan contaba con todo el apoyo político de la gobernadora de Sonora, quien lideró una amplia campaña de comunicación para involucrar a la sociedad de su estado. Todos los alumnos de 3º de secundaria (equivalente a 9º grado), así como sus profesores y directores, recibieron una carta del secretario de Educación del estado invitándoles a realizar el máximo esfuerzo en la prueba y explicándoles los beneficios personales y sociales si lo hacían. También se puso en marcha un programa de refuerzo para las 122 escuelas secundarias que registraron los peores resultados en PLANEA 2015. Para identificar los puntos débiles del alumnado, todos los alumnos de 3º de secundaria se sometieron a una evaluación diagnóstica; y, para evaluar los progresos de la estrategia, se realizó otra prueba a mitad del año académico. Además, la muestra de PLANEA se amplió para incluir a todos los alumnos de 3º de secundaria. También hubo tres tipos de formación continua: 1. Talleres innovadores de enseñanza y aprendizaje para profesores de escuelas específicas; 2. Talleres de gestión escolar para directores de escuelas específicas; y 3. Un taller general sobre la estrategia PLANEA para el personal de todas las escuelas secundarias. Se elaboraron materiales educativos específicos para alumnos y profesores: manuales para estudiantes (392 ejercicios); guías de profesores (con pedagogía y 900 ejercicios); 100 vídeos⁹⁵ y 64 presentaciones de contenido para facilitar las sesiones presenciales. Un aspecto importante del plan fueron las visitas de seguimiento a los centros educativos por parte de las autoridades locales. Nueve equipos de seguimiento visitaron los centros, ubicados en las siete regiones del estado (el segundo más extenso de México, con una superficie de unos 112.000 km²), ofreciendo su apoyo a docentes y directores, y también reuniéndose con los padres. Cada equipo tenía un líder y dos miembros de apoyo. Los líderes eran funcionarios locales de alto nivel, responsables del funcionamiento de las escuelas secundarias.

Otra cuestión que merece un análisis más detenido con respecto a las políticas de las autoridades locales es la relación entre la desigualdad y los resultados de aprendizaje. Con demasiada

95. Los videos pueden verse en: <https://youtu.be/wJn36dh7S1U>.

frecuencia, los malos resultados de aprendizaje se explican exclusivamente como un efecto causal de la desigualdad social. Pero, como han demostrado los estudios de De Hoyos (2018) y otros, los ingresos no son el único factor, ni necesariamente el más decisivo, para explicar los malos resultados de aprendizaje. Por ejemplo, en 2015, Nuevo León -el estado con mayor PIB de México⁹⁶ estuvo justo por encima del puntaje promedio nacional, con 502 puntos en Español y 501 en Matemáticas. Por el contrario, ese mismo año, Puebla -un estado con una tasa de pobreza del 59,5% y casi un tercio de la renta per cápita de Nuevo León- estuvo en lo más alto de la clasificación, con puntaje en Matemáticas de 527 puntos. Dos años más tarde, Puebla subió seis puntos a 533, y logró el primer lugar; mientras que Nuevo León bajó siete puntos en Matemáticas y cuatro puntos en Español, empeorando su ya mediocre resultado. El impulso por inercia de un estado, como el de Nuevo León, cuya educación destacó en el pasado, no es suficiente para mantenerse en los primeros lugares de la tabla. Y su PIB, por alto que sea, tampoco es suficiente para garantizar un resultado extraordinario. Por el contrario, la aplicación de políticas y estrategias específicas es más importante. La diferencia significativa entre los niveles de aprendizaje de Puebla los de Nuevo León, se explica principalmente por:

[...] la política educativa llevada a cabo en Puebla durante los últimos seis años, donde el aprendizaje de los alumnos se colocó en el centro del sistema educativo. [...] Las escuelas que registraron los niveles más bajos de desempeño recibieron asistencia técnica y orientación por parte de los supervisores y de las autoridades educativas locales. Las escuelas realizaron un plan cuyo objetivo principal era mejorar los resultados de aprendizaje. Todo esto tuvo un impacto significativo en el aprendizaje de los niños de Puebla, independientemente de su nivel de ingresos. (De Hoyos 2018).

Estos datos, por lo tanto, corroboran el hecho de que, si más autoridades educativas locales reconocen su papel en la implementación de estrategias pedagógicas consistentes y

96. Nuevo León es el estado mexicano con el PIB más elevado, sin tener en cuenta la extracción de petróleo (INEGI 2017).

continuas para mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes, el panorama educativo de México, en su conjunto, se transformaría más rápido, como ha ocurrido en otros países⁹⁷.

5.7.4 El impacto de jornadas escolares más largas sobre el aprendizaje

Las enmiendas de 2013 a la Constitución no pusieron fin a políticas impulsadas con anterioridad y siendo exitosas. Por el contrario, a menudo se reforzaron. Un buen ejemplo de ello es el programa federal destinado a ampliar la jornada escolar, llamado *Escuelas de Tiempo Completo*. Fue creado en 2007, cinco años antes de que comenzara la reforma, porque la mayoría de los niños en México tienen una jornada escolar muy corta, de solo tres horas en preescolar y cuatro horas y media o cinco horas en primaria. En cambio, las escuelas de tiempo completo ofrecen jornadas escolares de seis a ocho horas. Como parte de las políticas de reforma, la SEP amplió, fortaleció y consolidó este programa aumentando el número de escuelas (de 6.700 en 2012-2013 a 25.132 en 2017-2018); introduciendo buenas prácticas para hacer un uso de calidad de las horas lectivas adicionales; y reorientando el programa hacia las zonas donde más se necesitaba, y focalizando las escuelas indígenas, rurales y multigrado para frenar la desigualdad (Treviño y Velasco 2018). Además de ampliar la jornada escolar, estas escuelas recibieron fondos federales para: a) proporcionar asistencia técnica para reforzar las habilidades de gestión escolar; b) adquirir materiales educativos pertinentes; c) organizar actividades deportivas y culturales escolares para impulsar la interacción social; d) pagar horas extras al personal; e) mejorar las infraestructuras de las escuelas; y f) el suministro de servicios alimentarios, especialmente en escuelas ubicadas en contextos de pobreza extrema⁹⁸.

97. Polonia es un buen ejemplo de cómo la inversión en el desarrollo regional tiene un impacto a nivel nacional. Y en particular, el papel que desempeña la educación en ese desarrollo, Banco Mundial (2017). Ver el capítulo 7.

98. En más de 13.000 escuelas de tiempo completo, más de 1,5 millones de estudiantes comen una comida completa todos los días. Además, 20.000 estudiantes tienen acceso a un desayuno completo proporcionado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Por lo tanto, los servicios de alimentos se han convertido en un activo importante para la salud, la asistencia y la permanencia de los estudiantes en el colegio. También han ayudado a crear vínculos más fuertes entre las familias, ya que las madres participan a menudo en la preparación de las comidas escolares, utilizando los recursos federales que reciben las escuelas de tiempo completo para alimentar a los estudiantes. Ver Treviño y Velasco (2018).

Desde la década de 1980, la ampliación de la jornada escolar es una política recurrente en todo el mundo⁹⁹, especialmente para atender a los niños de los sectores vulnerables. Esta política se basa en la idea de que unos mejores recursos escolares, como más tiempo de docencia y acceso para los alumnos y los profesores a más materiales educativos, aumentarán el número de horas de enseñanza efectiva y, por lo tanto, el rendimiento académico de los alumnos mejorará. Existen evidencias de una serie de estudios nacionales e internacionales sobre cómo la ampliación de las horas de aprendizaje de la jornada escolar puede tener un impacto muy positivo en la calidad del aprendizaje, particularmente entre los alumnos de contextos menos prósperos¹⁰⁰. Una jornada escolar más larga también se ha relacionado con otros indicadores positivos, como unas tasas de embarazo adolescente y de delincuencia juvenil¹⁰¹ más bajas.

Uno de los resultados más importantes de este programa es que los alumnos que asistieron a escuelas de tiempo completo tuvieron un mejor rendimiento académico que sus compañeros en escuelas similares, utilizando diversas pruebas e indicadores estandarizados. Resultados de una evaluación del Banco Mundial muestran:

[...] Sólidas evidencias sobre los efectos positivos del programa en los resultados de aprendizaje de los alumnos de primaria y [...] que dichos efectos se mantienen a lo largo del tiempo y tienen un mayor efecto diferencial para los alumnos en escuelas vulnerables y muy marginales. (Silveyra *et al.* 2018).

Los resultados también revelaron que el aumento de la jornada escolar y otros recursos recibidos por las escuelas de tiempo completo tienen efectos dinámicos y duraderos. Las escuelas de las zonas más pobres mostraron una mayor reducción en el número de estu-

99. Para Latinoamérica, Ver los estudios sobre Chile (Arzola 2010), Colombia (Hincapié 2016) y Uruguay (Llambi 2013).

100. Ver, por ejemplo, Cabrera (2015), Padilla (2016) y Cabrera (2018).

101. Ver Berthelon y Kruger (2011).

diantes en los niveles más bajos de desempeño en Matemáticas y en Español, así como en otros indicadores, como las tasas de asistencia, fracaso escolar y abandono escolar. Se han realizado inversiones cuantiosas para mantener en funcionamiento a estas escuelas. Por lo tanto, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta México es encontrar recursos para ampliar la jornada escolar y convertir cada escuela en una escuela de tiempo completo.

5.8 Los desafíos del futuro

La reforma educativa presentada en este capítulo se enmarca en un conjunto de 11 reformas estructurales que fueron introducidas por el Gobierno federal con la intención de modernizar México. El principal motor de la reforma fue la notoria desigualdad y los bajos niveles, de desempeño educativo, documentados por evaluaciones nacionales e internacionales. Las políticas propuestas por la reforma se basaban en dos consultas públicas (2014 y 2016). Incluían una reforma curricular amplia y sólida desde la educación inicial (0 a 3 años) hasta el fin de la educación media superior, con un enfoque fundamentado en el desarrollo de competencias para el siglo XXI. El objetivo de hacer que la educación sea realmente pertinente para hacer frente a las necesidades de la sociedad del conocimiento es fundamental en todos los documentos clave de la reforma. El nuevo plan de estudios ofrecía más autonomía a las escuelas, y tenía un claro énfasis en los resultados de aprendizaje y las habilidades de enseñanza.

Es cierto que la versión final de los Fines de la educación del siglo XXI, el NME y el nuevo currículo no se publicaron hasta 2017, más de tres años después de la aprobación de la reforma constitucional, y cuando al Gobierno federal solo le quedaban 14 meses de mandato. Además, la implementación universal del currículo en los centros educativos no comenzó hasta agosto de 2018, cuando solo le quedaban 15 semanas. Pero, como han explicado los ex secretarios de educación (Nuño 2018 y Granados 2018a), en el caso de esta reforma, sus condiciones iniciales influyeron claramente en la estrategia adoptada por el Gobierno: fue necesario abordar primero las relaciones políticas con el sindicato y recuperar plenamente

la rectoría del sistema educativo, antes de esbozar el NME y de definir los fines educativos del siglo XXI y el nuevo currículo. Esta operación política duró más tiempo del que hubiera sido deseable, pero en el primer trimestre de 2017, la mayoría de las políticas de esta ambiciosa reforma ya estaban en marcha, aunque con poco tiempo para que una sola administración federal (con seis años de mandato) las ejecutase.

También es cierto que algunas de estas políticas se han desarrollado e implantado mejor que otras. A pesar de la formación de más de un millón de profesores durante el curso 2017-2018, el mayor desafío sigue siendo la transformación de las prácticas docentes para cumplir los fines del siglo XXI y los estándares curriculares, especialmente en las zonas económicamente más desfavorecidas. Es necesario dar prioridad a mucho más la formación inicial y la formación continua de los docentes. Además, el servicio de asistencia técnica a las escuelas ha progresado más a nivel normativo que a nivel práctico, de ahí que sea necesario implementarlo plenamente, a pesar de haber formado al 100% de los supervisores. Dicha formación es una condición necesaria, pero insuficiente, para garantizar la evolución de los centros educativos para convertirse en organizaciones de aprendizaje.

Además, la construcción de una nueva gobernanza para el sistema educativo, aunque fuera uno de los principales objetivos de la reforma, no se logró desarrollar plenamente, y sigue siendo una de las grandes cuestiones pendientes de la reforma. Por un lado, para que la reforma tuviera éxito, el Estado debía recuperar la rectoría de la educación y ello, por razones políticas y estratégicas, debía hacerse al inicio del gobierno (Nuño 2018). Por consiguiente, el método elegido para romper la inercia burocrática-institucional fue el de modificar significativamente el marco jurídico del país para cambiar los procesos políticos, administrativos y financieros del aparato educativo. Por otra parte, este enfoque vertical -por necesario que fuera- tuvo un resultado negativo, porque no hubo una aceptación general de la reforma educativa, en particular hubo un rechazo de quienes vieron sus intereses particulares gravemente afectados. Así pues, la oposición política se aprovechó del descontento entre los grupos de docentes disidentes, y la *cancelación de la reforma educativa* se convirtió en una

de las principales promesas de campaña realizadas por el candidato que ganó las elecciones presidenciales de 2018¹⁰².

Por lo tanto, el mayor desafío en el futuro para el éxito y la sostenibilidad de los principios de la reforma –es decir, garantizar una educación de calidad con igualdad para todos los mexicanos– es construir un modelo de gobernanza educativa, a través de una estrategia más horizontal, en el que:

La flexibilidad, la interacción horizontal entre diversos actores, la transparencia y la corresponsabilidad sean las características más destacadas, [...] pero dicha gobernanza -a la que aspiramos- debe constituirse desde la base del propio sistema educativo. (Granados 2018a).

A pesar de dos consultas públicas muy importantes, muchos consideraron que el diseño y la aplicación de la reforma eran un proceso vertical. Y, de hecho, algunos docentes querían tener más posibilidades de participar en la construcción de la reforma. Sin embargo, dado que gran parte de los esfuerzos del Gobierno se centraron en la concertación política, no quedó suficiente tiempo para promover un planteamiento horizontal que podría haber sido más adecuado para lograr una aceptación generalizada de las políticas, pero que también habría requerido de mucho más tiempo. Y el tiempo era, por desgracia, un bien escaso.

El momento político choca a menudo con la eficacia técnica. Cuanto menos politizada esté una reforma, más posibilidades tiene de consolidar sus objetivos con rigor técnico. Por lo tanto, es un hecho bien conocido que los ciclos políticos largos son necesarios, porque las transformaciones reales no se producen de la noche a la mañana. Y también, porque dichas transformaciones necesitan tiempo para implantarse bien en el sistema y para ser ampliamente aceptadas, comprendidas y aceptadas por todas sus partes interesadas. Sin embargo, en el caso de México, la continuidad podría ser el mayor problema de esta reforma.

102. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/lopez-obrador-promete-cancelar-reforma-educativa>

La educación en México no es tanto una política de Estado, como una política gubernamental. Por lo tanto, sus objetivos tienden a cambiar con cada mandato presidencial. En este caso, el partido gobernante (PRI) perdió las elecciones de 2018 frente a un partido de reciente creación (MORENA). El discurso de MORENA sobre la educación no incluyó el análisis objetivo de los hechos relacionados con la reforma, los progresos concretos que había logrado, los datos contrastables en los que se basan dichos progresos, así como el alto índice de aprobación en los sondeos de opinión que la reforma obtuvo sistemáticamente, de 2012 a 2018 (Granados 2018). Se trató de un relato construido principalmente para complacer a sus aliados políticos, como la CNTE. Un relato mucho más político que objetivo.

Así pues, como parte de su campaña presidencial, el actual presidente prometió revertir la reforma educativa y, en mayo de 2019, se introdujo una nueva reforma constitucional con el objetivo de cambiar las políticas educativas del Gobierno anterior. Las tres leyes educativas que se promulgaron en 2013 se debaten actualmente en el Congreso y, por lo tanto, todavía se desconoce qué sucederá con las políticas individuales. Las evaluaciones fueron eliminadas del texto constitucional, y han sido sustituidas por la formación inicial y la formación continua del profesorado. Esta reforma constitucional desmanteló el INEE, que ha sido sustituido por un nuevo organismo –que promoverá la formación del profesorado– manteniendo parte del personal original del INEE y parte de su presupuesto. Consta de un órgano de gobierno recién nombrado por el Senado. Y hasta que finalice el proceso legislativo para promulgar las nuevas leyes educativas, no se sabrá de cuánto margen de acción se dará al sindicato de docentes y qué políticas de reforma se mantendrán. Es complicado hacer predicciones precisas, porque en los últimos meses ha habido mucho oportunismo y mucha demagogia.

Esperemos que los investigadores educativos, las facultades de Educación, la sociedad civil y las autoridades locales, que han trabajado arduamente en la aplicación de las principales políticas de la reforma, y que también podrían rendir cuentas por el rendimiento académico de los alumnos, cuestionen la reversión de muchas políticas de reforma. La opinión pública,

que se mostraba tan favorable a la reforma de 2012 y a reducir el poder del sindicato, también podría oponerse al restablecimiento de los acuerdos derivados de la corrupción que estaban en vigor antes de 2012. Como señaló un exministro de Educación (Granados 2018a), en el pasado, las políticas educativas eran el resultado de hacer lo posible, pero la reforma de 2012 se propuso hacer posible *lo que era necesario*. Y añadiría que una gran parte de *lo que era necesario* era transformar el sistema educativo mexicano en un sistema de alto rendimiento, que es sin duda lo que esta reforma se proponía hacer, aunque hay que decir que todavía esté lejos de ser realidad. Al menos, esta reforma sentó unas bases muy sólidas sobre las que seguir construyendo dicho sistema. Esperemos que el actual Gobierno federal no destruya dichas bases y, en cambio, encuentre una manera de construir sobre ellas, del mismo modo que la reforma de 2012 se apoyó en las políticas del pasado que estaban dando buenos resultados.

Mi visión optimista es que los nuevos funcionarios de educación valoren que la educación debe dotar a todos los alumnos de las competencias para el siglo XXI para con ello garantizar equidad y den así oportunidad a, las políticas descritas en este capítulo, las cuales requieren tiempo para consolidarse. También podrían reconocer que esas políticas deben estar respaldadas por un amplio consenso social, un acuerdo basado en que todos los ciudadanos entienden y apoyan la premisa de Lomnitz que introduje al comienzo de este capítulo de que *la educación importa de verdad*.

Bibliografía:

Aceves-Estrada, Ana María Luz. 2018. El Servicio Profesional Docente. In SEP, *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*, 75-96. México: Secretaría de Educación Pública.

AEFCM. 2018. *Retrato del quehacer educativo en la Ciudad de México. Testimonios desde las Escuelas, 2012-2018*. México: Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México.

Arreola-Rosales, Julio. 2108. México arriesga su bono demográfico. *Agenda Global*, World Economic Forum. <https://es.weforum.org/agenda/2018/07/mexico-arriesga-su-bono-demografico/>. [Fecha de último acceso 17 de noviembre de 2018]

Arzola González, María Paz. 2010. "Impacto de la jornada escolar completa en el desempeño de los alumnos, medido con la evaluación de sus pruebas SIMCE." Tesis Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. <http://economia.uc.cl/publicacion/impacto-de-la-jornada-escolar-completa-en-el-desempeno-de-los-alumnos-medido-con-la-evolucion-en-sus-pruebas-simce/>. [Fecha de último acceso 11 de noviembre de 2018]

Berthelon, Matias E. and Diana I. Kruger. 2011. Risky behavior among youth: incapacitation effects of school on adolescent motherhood and crime in Chile. *Journal of Public Economics* 95, número 1-2: 41-53. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272710001210>.

Bonilla Rius, Elisa. 2018. Aprendizajes clave para la Educación Integral: La norma curricular para los niveles de preescolar, primaria y secundaria. En la SEP, *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*, 154-179. México: Secretaría de Educación Pública.

Bosch, Rosan. 2018. Cómo el diseño físico puede motivar a los estudiantes. *Trasatlántica de Educación: Educación para innovar, innovación para educar* 20-21. https://issuu.com/consejeria.mx/docs/transatlantica_20-21_web.

Cabrera, Francisco. 2015. *Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Evidence from a natural experiment*. University of Sussex, Working Paper Series, No. 74-2015. <https://pdfs.semanticscholar.org/c955/feb1b25fbc8735799bd91cb-8ff69f47ee2d3.pdf>. [Fecha de último acceso el 5 de agosto de 2019]

Cabrera, Francisco. 2018. Programa *Escuelas de Tiempo Completo*: resultados positivos y lecciones aprendidas. *Distancia por tiempos*. Blog de Educación. Nexos. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1200>.

Chambers-Ju, Christopher, and Leslie Finger. 2017. Teachers' Unions in Mexico: The Politics of Patronage. In *The Comparative Politics of Education*, eds. Terry M. Moe and Susanne Wi-borg, 215-238. Cambridge: Cambridge University Press.

Chavez-Campos, Mario Alfonso. 2018. La formación inicial docente. Estrategia de fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales. In SEP, *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*, 114-129. México: Secretaría de Educación Pública.

Christensen, Clayton, and Derk van Bever. 2014. The Capitalist Dilemma. In *Harvard Business Review* 92, no. 6 (junio). <https://hbr.org/2014/06/the-capitalists-dilemma>.

De Hoyos, Rafael. 2018. "Educación: clave para superar pobreza y desigualdad". Entrevista a Gerardo Laveaga. 2 de noviembre. *El mundo de la Educación*. <http://elmundodelaeducacion.mx/revista/entrevistas/item/rafael-de-hoyos>. [Fecha de último acceso 5 de agosto de 2019]

De Hoyos, Rafael, and Ricardo Estrada. 2018. ¿Los docentes mejoraron? ¡Sí!. En *Nexos* 480, (enero). <https://www.nexos.com.mx/?p=39531>.

Farías, José Martín (2018). La formación continua en Educación Básica. En la SEP, *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*, 97-113. México: Secretaría de Educación Pública.

Fernández, Marco Antonio, and Noemi Herrera. 2018. La batalla por la nómina. En *Nexos* 490, (octubre). <https://www.nexos.com.mx/?p=39524>.

Fuentes-Molinar, Olac. 2013. Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente. In *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, ed. Rodolfo Ramírez-Raymundo. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2937/La_Reforma_Constitucional_en_Materia_Educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [Fecha de último acceso 26 de febrero de 2018]

Gomez-Morin, Lorenzo, ed. 2018. *Seguimiento a la implementación de la Fase 0 del componente de Autonomía Curricular*. México: FLACSO. <https://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/basica-autonomia/Seguimiento-a-la-implementacion-de-la-fase-0.pdf>. [Fecha de último acceso 26 de febrero de 2018]

Granados, Otto. 2018. Los grandes temas de la Reforma Educativa. En la SEP, *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*, 14-31. México: Secretaría de Educación Pública.

Granados, Otto. 2018a. Prólogo. En *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades. Reforma Educativa. Reforma en Materia de Transparencia. Reforma en Materia de Combate a la Corrupción*, eds. Otto Granados, Ximena Puente de la Mora y Eber Betanzos, 15-25. México: Fondo de Cultura Económica.

Heredia, Blanca y Ana Razo. 2018. *Consulta sobre el modelo educativo 2016*, CIDE, Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas. https://docs.wixstatic.com/ugd/9fac05_a8d98950760f44b9936e432220d074b3.pdf. [Fecha de último acceso 26 de octubre de 2018]

Hilton, Margaret, and James Pellegrino. 2012. *Education for Life and Work: Developing Transferable Knowledge and Skills in the 21st Century*. Washington, DC: NRC, The National Academies Press.

Hincapié, Diana. 2016. *Do longer school days improve student achievement? Evidence from Colombia*. IDB Working Paper Series, No. 679. http://www.education.gov.yk.ca/pdf/schools/do_longer_school_days.pdf. [Fecha de último acceso 11 de noviembre de 2018]

INEE. 2012. *La Educación en México: Estado actual y consideraciones sobre su evaluación*. Presentación del INEE ante la Comisión de Educación de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2012, México: INEE. http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion_211112.pdf. [Fecha de último acceso 26 de febrero de 2019]

INEE. 2015. *Reforma Educativa. Marco normativo*. México: INEE, México. http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf. [Fecha de último acceso 26 de octubre de 2018]

INNE. 2018. *Resultados Nacionales de PLANEA 2017. Secundaria*, presentación de PPT. <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/336/P2A336.pdf>. [Fecha de último acceso el 26 de octubre de 2018]

INEGI. 2015. *Encuesta intercensal 2015*. http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf. [Fecha de último acceso el 26 de octubre de 2018]

INEGI. 2017. *Producto interno bruto por entidad federativa 2016*, Comunicado de prensa núm. 536/17, 6 de diciembre de 2017. http://www.indetec.gob.mx/2015/wp-content/uploads/e-Financiero/351/Evolucion/BoletinNo351_3.pdf. [Fecha de último acceso 10 de noviembre de 2018]

The Economist. 2014. Education in Mexico: Phantom Teachers, 7 de abril. <https://www.economist.com/americas-view/2014/04/07/phantom-teachers>. [Fecha de último acceso 3 de agosto de 2019]

Latapí, Pablo. 1992. El pensamiento educativo de Torres Bodet: una apreciación crítica. In *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXII, No. 3: 13-44. [plan de once años jaimé torres bodet pdf](#).

Llambí, María Cecilia. 2014. La política de tiempo completo y los resultados educativos en la enseñanza media en Uruguay. En *Revista de economía*, 21, No. 1: 101-152. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4747511>.

Lomnitz, Claudio. 2018. Tomarse en serio la educación. En *Nexos* 480, (enero). <https://www.nexos.com.mx/?p=35313>.

Mancera, Carlos. 2010. Financiamiento de la educación básica. En *Los grandes problemas de México, t. VII, Educación*, eds. Alberto Arnaut y Silvia Giorguli. México: El Colegio de México. <https://2010.colmex.mx/16tomos/VII.pdf>.

Mancera, Carlos. 2018. La Reforma Educativa: su pertinencia, implementación y perspectivas. En *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades. Reforma Educativa. Reforma en Materia de Transparencia. Reforma en Materia de Combate a la Corrupción*, eds. Otto Granados, Ximena Puente de la Mora y Eber Betanzos, 26-124. México: Fondo de Cultura Económica.

Moe, Terry M. 2017. The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education systems around the World. En *The Comparative Politics of Education*, eds. Terry M. Moe, and Susanne Wiborg. Cambridge: Cambridge University Press.

Nair, Prakash. 2014. *Blueprint for Tomorrow: Redesigning Schools for Student-Centered Learning*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Nuño, Aurelio. 2018. Respuesta a *Nexos*. La reforma educativa. In *Nexos* 491, (noviembre). <https://www.nexos.com.mx/?p=39966>.

OECD. 2012. *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>. [Fecha de último acceso 26 de octubre de 2018]

OECD. 2014. *Mexico. Country Note. Results from TALIS 2013*. París: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/mexico/TALIS-2013-country-note-Mexico.pdf>. [Fecha de último acceso 26 de octubre de 2018]

OECD. 2016. *Improving School Leadership and Evaluation in Mexico: A State Level Perspective from Puebla*, París: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/education/school/Improving-School-Leadership-and-Evaluation-in-Mexico-A-State-level-Perspective-from-Puebla.pdf>. [Fecha de último acceso 24 de febrero de 2019]

OECD. 2018. *Strong foundations for quality and equity in Mexican schools*. París: OECD Publishing. París; <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/OECD%20Mexico%20Schools%20Report%20FINAL.pdf>. [Fecha de último acceso 26 de octubre de 2018]

OECD. 2018a. *The future of education and skills. Education 2030*. París: OECD Publishing. [http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf). [Fecha de último acceso 4 de septiembre de 2018]

OECD (2018b), *PISA 2015 Results in Focus*. París: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>. [Fecha de último acceso 4 de septiembre de 2018]

Ornelas, Carlos. 2003. Las bases del federalismo y la descentralización en educación. En *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 5, Núm. 1 (2003). <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/73/1256>.

Ortega, Sylvia B. 2018. Educación Media Superior en la educación obligatoria de México. En la SEP, *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*, 194-291. México: Secretaría de Educación Pública.

Padilla-Romo, María. 2016. The Short and Long Run Effects of Full-Time Schools on Academic Performance. En "Three Essays on Applied Microeconomics." PhD diss., Texas A&M University. <https://oaktrust.library.tamu.edu/bitstream/handle/1969.1/161499/PADILLAROMO-DISSERTATION-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . [Fecha de último acceso 24 de febrero de 2019]

Ramírez-Raymundo, Rodolfo, ed. 2013. *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2937/La_Reforma_Constitucional_en_Materia_Educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y . [Fecha de último acceso 26 de febrero de 2018]

Reimers, Fernando M., and Connie K. Chung. 2016. *Teaching and Learning for the Twenty-First Century: Educational Goals, Policies, and Curricula from Six Nations*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

Reimers, Fernando M., and Connie K. Chung. 2018. *Preparing Teachers to Educate Whole Students. An International Comparative Study*. Cambridge: Harvard Education Press.

Reimers, Fernando, ed. 2017. *Empowering All Students at Scale*. Charleston, SC: Create Space.

Reimers, Fernando. 2018. Reformar la escuela pública para el siglo XXI. Los desafíos para México. En *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades. Reforma Educativa. Reforma en Materia de Transparencia. Reforma en Materia de Combate a la Corrupción*, eds. Otto Granados, Ximena Puente de la Mora y Eber Betanzos, 125-166. México: Fondo de Cultura Económica.

Sada, Andrés. 2013. Explainer: What Is the *Pacto por México*?. En American Society, Council of the Americas, *Newsletter*, 11 de marzo. <https://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacto-por-m%C3%A9xico>. [Fecha de último acceso 26 de octubre de 2018]

Santiago, Paulo, Isobel McGregor, Deborah Nusche, Pedro Ravela and Diana Toledo. 2012. *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education México 2012*. París: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/mexico/Mexico%20Review%20of%20Evaluation%20and%20Assessment%20in%20Education.pdf>. [Fecha de último acceso 26 de febrero de 2019]

Schleicher, Andreas. 2018. *World Class. How to Build a 21st Century School System, Strong Performers and Successful Reformers in Education*. París: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/education/world-class-9789264300002-en.htm>. [Fecha de último acceso 26 de febrero de 2019]

Schwarz, Eric, and Ken Kay, eds. 2006. *New Directions for Youth Development: The Case for Twenty-First Century Learning*. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley.

SEP. 2017. *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria: Educar para la libertad y la creatividad*. México: Secretaría de Educación Pública. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf. [Fecha de último acceso 1 de enero de 2018]

SEP. 2017a. *Los Fines de la Educación en el Siglo XXI*. México: Secretaría de Educación Pública.

SEP. 2017b. *Aprendizajes clave para la educación integral: plan y programas de estudio para la educación básica*. México: Secretaría de Educación Pública. https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/APRENDIZAJES_CLAVE_PARA_LA_EDUCACION_INTEGRAL.pdf. [Fecha de último acceso 25 de febrero de 2019]

SEP. 2017c. "Comunicado 191. Anuncia Nuño Mayer recuperación de 44 mil 76 plazas docentes que estaban irregulares." <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-191-anuncia-nuno-mayer-recuperacion-de-44-mil-76-plazas-docentes-que-estaban-irregulares?idiom=es>. [Fecha de último acceso 26 de octubre de 2018]

SEP. 2017d. *Ruta para la implementación del Modelo Educativo*. México: Secretaría de Educación Pública. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207248/10_Ruta_de_implementacion_del_modelo_educativo_DIGITAL_re_FINAL_2017.pdf. [Fecha de último acceso 25 de febrero de 2019]

SEP. 2017e. *Aprendizajes clave para la educación integral: Educación Inicial: Un buen comienzo. Programa para la educación de las niñas y los niños de 0 a 3 años*. México: Secretaría de Educación Pública. https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/inicial/1Educacion-Inicial_Digital.pdf. [Fecha de último acceso 25 de febrero de 2019]

SEP. 2017f. *Planes de estudio de referencia del marco curricular común de la Educación media superior*. México: Secretaría de Educación Pública. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241519/planes-estudio-sems.pdf>. [Fecha de último acceso 25 de febrero de 2019]

SEP. 2018. *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*. México: Secretaría de Educación Pública.

SEP. 2018a. *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, 2017-2018*. México: Secretaría de Educación Pública.

Silveyra, Marcela, Mónica Yáñez y Juan Bedoya. 2018. *¿Qué impacto tiene el Programa de Escuelas de Tiempo Completo en los estudiantes de educación básica: Evaluación del programa en México, 2007-2016*. México: Grupo Banco Mundial.

Tello-Díaz, Carlos. 2018. Cuando no esté aquí. En *Nexos* 480, (enero). <https://www.nexos.com.mx/?p=35343>.

Treviño, Javier y Pedro Velasco. 2018. Educación Básica: La escuela al centro. En la SEP, *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*, 130-153. México: Secretaría de Educación Pública.

Tuirán, Rodolfo. 2018. Equidad e inclusión en el ámbito educativo. En la SEP, *Educación en México 2013-2018: Balance y perspectiva*, 238-263. México: Secretaría de Educación Pública.

UNESCO. 2009. *Overcoming inequality: why governance matters; EFA global monitoring report, 2009*. Oxford: Oxford University Press. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177683>. [Fecha de último acceso 1 de enero de 2018]

UNDESA, UNDP, UNESCO. 2012. *Governance and development. Thematic Think Piece*. http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf. [Fecha de último acceso 1 de enero de 2018]

Uribe, Claudia, Ernesto Lopez-Cordova, Carlos Mancera-Corcuera y Martha Barrios-Belmonte. 2012. *México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018*, BID, presentación de PPT. <http://federalismoeducativo.cide.edu/documents/97536/36092cfa-7133-449f-be68-72dd4dd-1d9d1>. [Fecha de último acceso 26 de enero de 2019]

Weber, Max. 1968. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

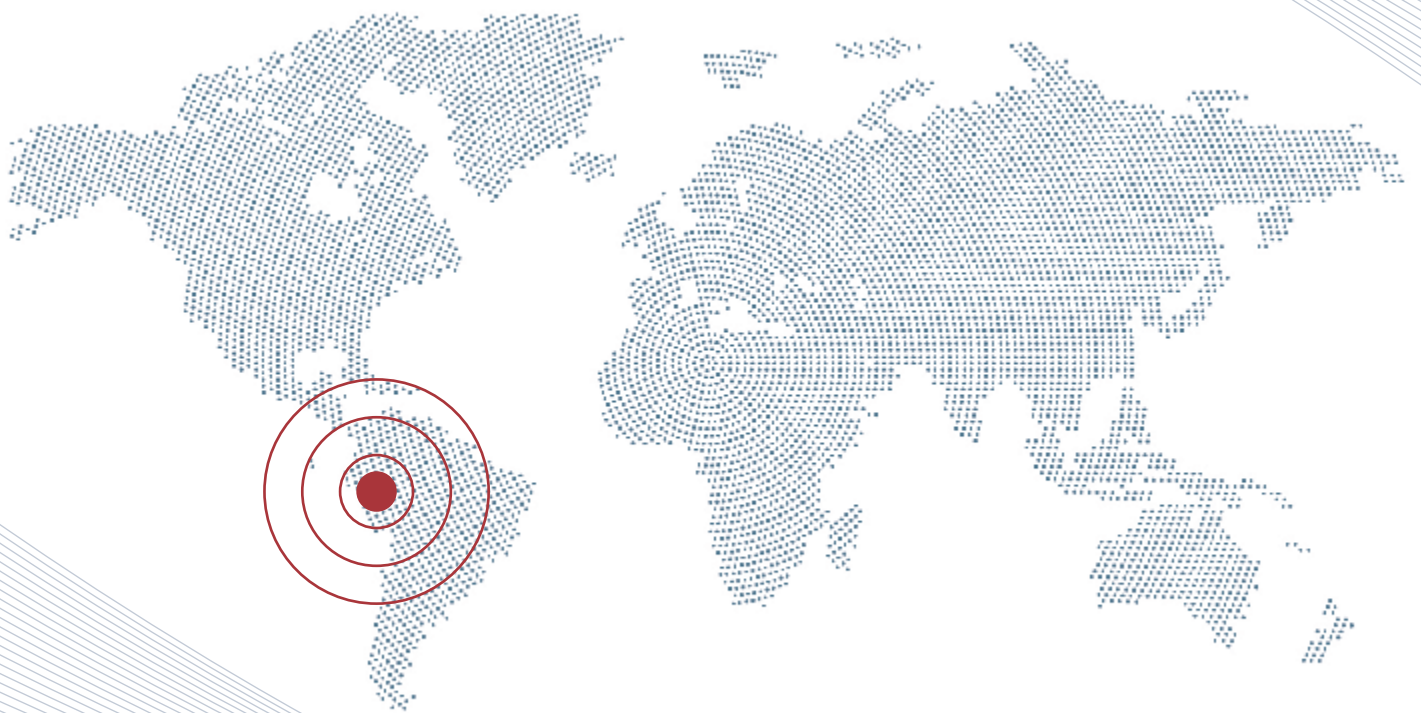
Webster, Alison, Di McNeish and Sara Scott with Linda Maynard and Sarah Haywood. 2012. *What influences teachers to change their practice? A rapid research review*, National Centre for Social Research for Centre for Understanding Behaviour Change, Short Policy Report No. 12/07 (febrero). <https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cubec/migrated/documents/pr7.pdf>. [Fecha de último acceso 25 de enero de 2019]

World Bank. 2017. *Poland Catching-Up Regions. Overview Report*. Washington, DC: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/693011496056300360/pdf/115314-WP-OverviewENvwww-PUBLIC-ENGLISH.pdf>. [Fecha de último acceso 9 de noviembre de 2018]

CAPÍTULO 6

Perú: una reforma holística impulsada por la obsesión con el aprendizaje y la igualdad

Jaime Saavedra y Marcela Gutiérrez-Bernal



Capítulo 6

Perú: una reforma holística impulsada por la obsesión con el aprendizaje y la igualdad

Jaime Saavedra¹⁰³ y Marcela Gutiérrez¹⁰⁴

Resumen

Tras décadas de expansión, el sistema educativo peruano había logrado altos niveles de acceso, pero una calidad baja y heterogénea. La profundidad de la crisis educativa se hizo evidente en 2013, cuando Perú quedó en último puesto en las pruebas PISA (siglas en inglés de Programa Para la Evaluación Internacional del Alumnado). El país respondió poniendo en marcha una reforma ambiciosa, que construía sobre esfuerzos anteriores, que se describe en detalle en este capítulo. La reforma constó de cuatro pilares: I) revalorizar la carrera docente seleccionando y promocionando meritocráticamente a los maestros, atrayendo a los mejores a la profesión, y apoyando el desarrollo profesional de los maestros mediante prácticas guiadas en centros escolares; II) mejorar la calidad de la enseñanza para todos mediante una revisión de los planes de estudios, ampliando la enseñanza en la primera infancia e implantando la jornada lectiva completa, la proporción de apoyo directo a las escuelas (mediante unidades didácticas y becas escolares) y la puesta en marcha de reformas institucionales profundas en el sistema universitario; III) gestionar las escuelas y el sistema educativo eficazmente, incluido el uso de datos de evaluación del aprendizaje para efectuar la planificación escolar. Esto supuso aumentar la autonomía de los centros escolares, introducir la meritocracia en la selección de directores de centros, y crear una cultura de toma de decisiones basada en los datos; y IV) cerrar la brecha en infraestructuras. El proceso de reformas exigió un fuerte compromiso político y económico, y dio lugar a mejoras impresionantes en el aprendizaje. Y lo más importante, provocó un cambio de mentalidad, poniendo el foco en el aprendizaje.

103. Banco Mundial. Dirección electrónica: jsaavedra@worldbank.org

104. Banco Mundial. Dirección electrónica: mgutierrezb@worldbank.org

6.1 Introducción

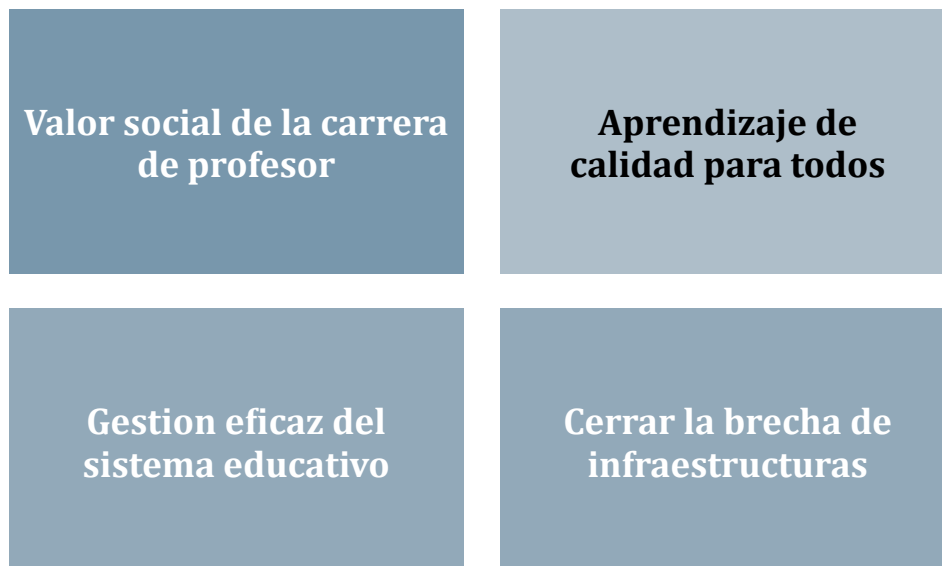
Perú lleva 20 años creciendo de manera constante, pero el crecimiento económico no ha ido acompañado de una inversión fuerte en capital humano. Durante este tiempo, se produjo una gran expansión del sistema educativo y las tasas de matriculación aumentaron de manera constante. Sin embargo, las inversiones educativas no avanzaron al mismo ritmo, y los gastos por alumno fueron cayendo gradualmente. Se trataba de un caso claro de apuesta por la cantidad en detrimento de la calidad. Ahora hay más niños en los colegios, con tasas de matriculación neta cercanas al 100% en la enseñanza primaria y al 80% en la secundaria. Perú es un país de renta media que ya en la década de 1990 aplicó la primera generación de reformas que fomentaron el crecimiento económico, pero no incluyó otras reformas estructurales para promover la igualdad de oportunidades. Las oportunidades educativas se habían ampliado, pero la calidad era baja y heterogénea. Había más escolarización, pero no suficiente aprendizaje. Había más plazas, pero ni los centros ni el personal docente estaban equipados para ayudar al alumnado a desarrollar las competencias, las capacidades y los conocimientos requeridos para alcanzar todo su potencial.

Desde 2003, Perú aplica un sistema nacional para medir rigurosamente el aprendizaje, mediante un examen nacional homologado que deben realizar todos los alumnos de segundo curso. Los resultados mostraban de manera constante que las tasas de aprendizaje eran bajas y se mantenían relativamente planas. Pero en noviembre de 2013, Perú sufrió su escándalo PISA cuando, tras un cambio ministerial, se publicaron los resultados de las pruebas PISA de 2012. Perú ocupaba el último puesto de los 65 países participantes; no estaba en el 10% inferior, sino en el último puesto. Fue una conmoción para el país. El Gobierno podría haber decidido restar importancia a los resultados, alegando que “Perú ha mejorado más que cualquier otro país desde 2009” –lo cual era cierto– o que “estamos mejor que muchos países que ni siquiera realizan las pruebas PISA” o “es un examen de la OCDE, ajeno a la cultura y los intereses peruanos”. Pero esa no fue la ruta elegida. Por el contrario, el Gobierno decidió asumir la situación y usar estos resultados para decir “no tenemos un problema;

tenemos un grandísimo problema”. La educación estaba en las primeras páginas de los principales periódicos del país. Y la educación nunca está en la portada de un periódico.

En consecuencia, Perú inició un proceso de reforma educativa que sigue en fase de aplicación, guiado por la obsesión de mejorar el aprendizaje. La reforma planteada constaba de cuatro líneas de acción que debían seguirse de manera simultánea e integral: i) revalorizar la carrera docente; ii) mejorar la calidad de la enseñanza para todos; iii) gestionar eficazmente el sistema escolar; y iv) cerrar la brecha en infraestructuras.

Cuadro 6.1 Pilares de la reforma educativa de Perú



Los elementos de la reforma eran congruentes con la continuación de los Planes Nacionales desarrollados en años anteriores en consulta con muchos actores del país (incluido el Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015). Sin embargo, la reforma aún no había sido bien comprendida por la ciudadanía en general, el personal docente, el empresariado, los periodistas y el propio Gobierno. Existía la percepción de que la calidad de la enseñanza pública era baja, que este era un destino inevitable, y que el sector estaba condenado a la mediocridad. De hecho, en la Conferencia Anual de Empresarios (CADE) de 2012, uno de los temas de debate fue de qué manera podría usarse el sector privado como proveedor de educación, dado que se sobrentendía que las reformas necesarias en el sector público eran prácticamente imposibles. De modo que no solo hacía falta una reforma, sino que esta debía comunicarse bien y tener resultados rápidos, para demostrarle claramente a la ciudadanía que el cambio –y la mejora– en el sector público era posible. Tenía que haber un plan, pero tan importante como eso, tenía que existir además una percepción ciudadana de que había un plan claro y aplicable.

Los bajos niveles de aprendizaje iban unidos a una gran heterogeneidad en la calidad. Perú, un país fuertemente desigual, podía atribuir una gran parte de esa desigualdad en los resultados a la profunda desigualdad de oportunidades. La procedencia socioeconómica de los padres, la ubicación y la etnia determinaban la calidad de la educación para niños y niñas, así como su acceso a la educación preescolar y a la educación superior. Por ejemplo, las diferencias de calidad entre instituciones públicas y privadas eran grandes, e incluso dentro de esas categorías había mucha desigualdad. Las diferencias de calidad entre centros escolares urbanos y rurales eran también inmensas. Dadas estas desigualdades, la reforma de 2013-2016 aquí descrita se centró en mejorar el sistema público y en proporcionar a los pobres más oportunidades para acceder a una educación de calidad.

Al comienzo de la reforma había muchas carencias en la educación pública. En primer lugar, la infraestructura escolar estaban en muy malas condiciones, en parte porque, a pesar de haber efectuado algunas inversiones a lo largo de los años, los gastos corrientes para mante-

ner los edificios no estaban incluidos en los presupuestos públicos. Los libros de texto eran insuficientes y no llegaban a tiempo a todos los centros, y en muchos casos, había escasez de materiales escolares. Casi todos los gastos corrientes se dedicaban a los salarios de los maestros.

Desde la perspectiva ciudadana, la mayoría de los problemas de la educación pública podían atribuirse a la falta de preparación y compromiso de los docentes públicos, a quienes veían como un grupo de funcionarios tradicionales y sindicalizados a quienes solo les interesaban sus derechos laborales y la estabilidad en el empleo, no el aprendizaje de los niños. De hecho, había un grupo de docentes que encajaba en esta percepción, pero no muchos. Había un problema de motivación y salarios bajos, pero también muchos docentes que ejercían su profesión por una motivación interna. Y la magia del aprendizaje deriva de la interacción entre docentes y alumnos. En consecuencia, reformar la carrera docente, atraer a personas brillantes a la profesión, y obtener el mejor rendimiento posible de los docentes en ejercicio eran los elementos clave de la reforma.

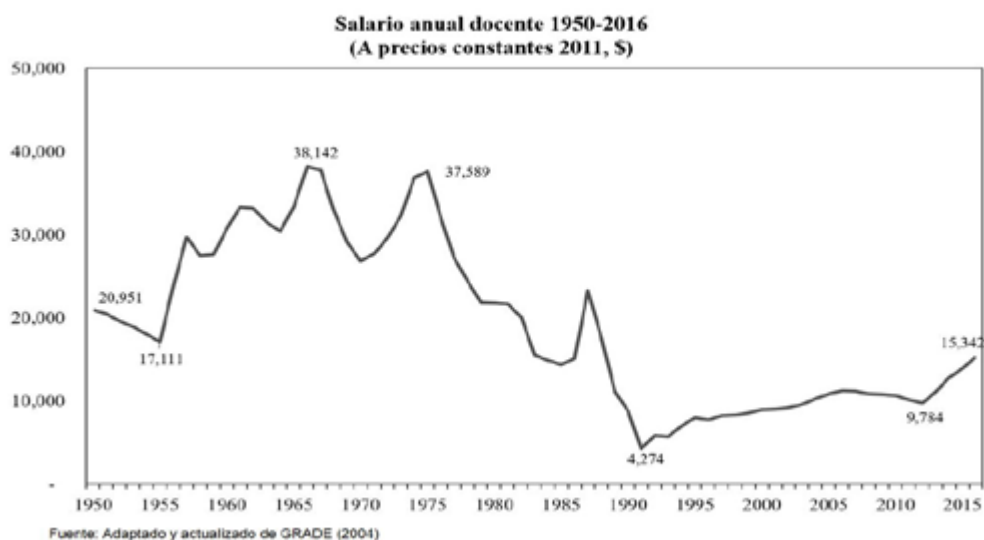
6.2 Aumentar el valor social de la carrera docente

Una escuela es tan bueno como los docentes que trabajan en él. En Estados Unidos, se observó que los estudiantes con docentes eficaces avanzaban 1,5 cursos o más en un solo año escolar, frente a solo 0,5 cursos en el caso de estudiantes con docentes ineficaces (Informe sobre Desarrollo Mundial 2018). Efectos similares de los maestros sobre el aprendizaje se han hallado también en Ecuador, Uganda, Pakistán e India (Blau y Das 2018). Beteille y Evans (2019) consideran que algunas de las intervenciones más eficaces para mejorar el aprendizaje de los estudiantes recaen sobre los docentes. Comparan el efecto de tres tipos de programas en el aprendizaje de los estudiantes de países con rentas bajas y medias: intervenciones centradas en el profesorado (por ejemplo, la pedagogía estructurada), supervisión comunitaria, y programas de aprendizaje usando computadoras. Concluyen que mientras que las intervenciones guiadas por docentes aumentaron las puntuaciones obtenidas por

los alumnos en lengua aproximadamente en nueve meses, la supervisión comunitaria surtía la mitad del efecto y los programas de aprendizaje usando computadoras alcanzaban menos de una vigésima parte. Esta conclusión está respaldada por otras pruebas, como un análisis de los sistemas educativos con mejor rendimiento mundial, que concluyen a que los niveles de aprendizaje de un país dependen de la calidad de los docentes, y que las mejores intervenciones para mejorar el aprendizaje deben incluir la formación de los maestros (Barber y Mourshed 2008).

A pesar de esta evidencia, la profesión docente en Perú está mal remunerada. Profesionales con características similares a las de los docentes peruanos perciben un salario medio un 42% superior al de estos. De hecho, Perú es el segundo país latinoamericano con mayor brecha salarial entre los docentes y otros profesionales (Mizala y Ñopo 2016).

Cuadro 6.2 Salario anual de los docentes peruanos (en precios constantes de 2011, dólares) (Reproducido de Ñopo 2017, adaptado y actualizado de GRADE [2004]).



Hasta la década de 1970 la docencia era una profesión típica de la clase media emergente. Sin embargo, con la masificación de la educación que comenzó en esa década, los salarios de los maestros empezaron a caer lentamente en términos reales. En 2010, representaban

aproximadamente un tercio de lo que eran a finales de la década de 1960 (en términos reales). La profesión perdió el reconocimiento social de manera lenta pero constante. Los criterios para contratar docentes en el sistema público se rebajaron y la calidad de las escuelas de entrenamiento docente (escuelas de magisterio) cayó, a pesar de que el número de instituciones educativas (incluidas universidades) iba en aumento. Los incentivos ofrecidos a los docentes no estaban relacionados con el rendimiento ni la profesionalidad, y –lo más importante– no estaban relacionados de ningún modo con el aprendizaje del alumnado. Una encuesta efectuada por la empresa de análisis de datos IPSOS en 2015¹⁰⁵ mostraba que la mayor parte de los peruanos no tenían una percepción positiva de los profesores: el 30% creía que los docentes de las escuelas públicas hacían un trabajo de baja o muy baja calidad; el 55% creía que la enseñanza era un trabajo sencillo; y el 64% no querría que sus hijos ejercieran una carrera docente, en especial entre los entrevistados de nivel socioeconómico más elevado. Adicionalmente, los propios docentes tenían mala percepción de su trabajo: el 63% pensaba que la sociedad minimiza el valor de su profesión, y el 53% no querría que sus hijos o hijas ejercieran de docentes¹⁰⁶. En conjunto, la sociedad peruana menospreciaba la enseñanza, considerándola una mala elección profesional.

La mala remuneración y la baja consideración social, entre otros factores, disminuyeron el interés de la juventud por ejercer la enseñanza. Entre 1999 y 2012, el porcentaje de docentes menores de 35 años cayó del 51% al 21%. En el mismo periodo, el porcentaje de docentes mayores de 44 años aumentó del 15% al 47%¹⁰⁷. Lo preocupante era que los mejores estudiantes de secundaria no describían la enseñanza como su trayectoria profesional preferida.

No se trata de una situación exclusiva de Perú. Elacqua et al. (2018) documentan este fenómeno generalizado en Latinoamérica. Observan que la rápida expansión de la cobertura

105. IPSOS, 2015. Esta encuesta fue solicitada por el Ministerio de Educación en 2015, y abarcaba 15 ciudades.

106. Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Educativas Públicas y Privadas (ENDO), 2014.

107. Cálculos efectuados por el Ministerio de Educación usando la ENAHO 1997-1999 y 2010-2012.

entre 1960 y 1980 exigió contratar gran número de docentes. Esto solo pudo alcanzarse disminuyendo los requisitos para convertirse en docente y aumentando el número de instituciones de formación de los maestros, a menudo sin mucha regulación. A medida que disminuían los gastos por alumno, también empeoraban las condiciones de trabajo de los maestros. Ambos factores contribuyeron a la pérdida de prestigio de la docencia.

Elementos para aumentar el valor social de la carrera docente:

- Ley de Reforma Magisterial
- Beca Vocación de Maestro
- Evaluación para acceder a la carrera docente
- Evaluaciones para la promoción de docentes
- Bono escuela
- Desarrollo profesional del personal docente

En 2012 se aprobó la Ley de Reforma Magisterial. El objetivo era atraer a la docencia a los mejores candidatos y conservarlos, aplicando una nueva trayectoria de carrera docente basada en la meritocracia. En esta nueva trayectoria, el acceso a la profesión se basa en el esfuerzo y el rendimiento de los docentes, y la permanencia y la promoción se relacionan con el rendimiento, no solo con la antigüedad y la edad. Incluía también un nuevo esquema de desarrollo profesional.

6.2.1 Atraer y seleccionar a los mejores candidatos para la profesión docente

Para animar a los graduados en secundaria a hacerse docentes, el Ministerio lanzó la Beca Vocación de Maestro en 2014. Esta beca ofrecía financiación completa basada en méritos para estudiar el grado de pedagogía en las mejores universidades del país. Se concedieron unas 500 becas anuales. Aun tratándose de una cifra pequeña, era señal de que el sector público empezaba a atraer buenos estudiantes a la docencia.

Un reto enorme fue la aplicación de las disposiciones establecidas en la ley, como ejecutar un proceso justo y transparente de contratación y permanencia, intensificar la formación continuada y mejorar el valor social de la docencia (Vargas y Cuenca 2018). Las primeras pruebas

para acceder a la profesión docente se realizaron en 2015. Se presentaron 202.000 candidatos para 19.632 puestos de enseñanza pública. Los docentes eran evaluados mediante una prueba escrita que medía las competencias básicas (comprensión lectora y lógica), los conocimientos curriculares, la pedagogía y la especialidad. Quienes obtenían una puntuación mínima pasaban a la segunda fase de la evaluación, que suponía dar una clase y ser evaluado directamente por pares. Para garantizar que a la carrera docente accedían los mejores candidatos, el Ministerio concedió un incentivo económico de 6.000 dólares estadounidenses al tercio superior de docentes que hubieran obtenido mejores puntuaciones en el proceso de examen¹⁰⁸. Todo esto era congruente con una estrategia pública más amplia de dar más incentivos a los mejores candidatos a acceder a la carrera docente.

Se ofertaron 20.000 puestos de trabajo, pero solo fueron seleccionados 8.137 docentes (de los 202.000 candidatos). Esto supuso una tasa de aprobados del 4%, más exigente que la de la mayoría de las universidades de prestigio. El 54% empezó a trabajar en escuelas rurales. Fue un proceso complejo tanto desde el punto de vista pedagógico como desde la perspectiva logística. Con un examen escrito, que fue lo que se utilizó en la primera fase, no es fácil discernir correctamente cuáles son los mejores profesionales. Sin embargo, dada la cifra de aspirantes, era demasiado complejo aplicar otros métodos. Para que se aceptara la reforma, era fundamental que el proceso se percibiera como justo, transparente y sin indicio alguno de la corrupción y el clientelismo que habían sido práctica común en el pasado. Parte del éxito se debió a que la ciudadanía y, sobre todo, los docentes lo vieron como un proceso meritocrático y libre de injerencias políticas.

6.2.2 Compensar el rendimiento y el esfuerzo de los docentes

En 2014 se convocaron los primeros concursos de promoción de docentes en más de 30 años. Por primera vez, la promoción no estaba definida por la antigüedad. Participaron más de 180.000 docentes, que se sometieron a un examen escrito simultáneamente en más de

108. Esto se efectuó mediante el Bono de Atracción a la Carrera Magisterial.

60 ciudades. Aproximadamente un tercio consiguió la promoción, avanzando en la escala de la carrera docente y logrando un aumento salarial medio del 32% (las subidas reales variaron del 70% a cero). En los cinco años anteriores, el aumento salarial había sido solo del 8% y se había mantenido básicamente plano. Los exámenes fueron transparentes, objetivos y justos, y no hubo indicios de corrupción ni de clientelismo. En los tres años siguientes se organizaron 11 procesos de evaluación con varias oportunidades para que los docentes pudieran mejorar sus salarios.

Para incentivar el esfuerzo de los docentes y su foco en el aprendizaje, se estableció un “bono escuela”, una prima a todos los maestros y directores que ejercieran en los centros educativos en los que el alumnado experimentara mayor mejoría¹⁰⁹. La prima le fue concedida al tercio superior de centros, clasificados entre colegios de las mismas regiones, y dependía de las tasas de matriculación y permanencia de los alumnos y la mejoría en puntuación de aprendizaje obtenidas por la escuela. Una rigurosa evaluación de impacto efectuada por León (2016) determinó que este incentivo tuvo un impacto positivo estadísticamente significativo en el aprendizaje del alumnado, así como en la asistencia de docentes y directores.

Pero los incentivos no fueron solo monetarios. La relación con el sindicato fue compleja, pero, en general, positiva. Para empezar, el sindicato podría haber boicoteado todos los exámenes y procesos de evaluación, y no lo hizo. Los docentes, incluidos los líderes sindicales, participaron de forma masiva. La posición del Ministerio era que los docentes formaban parte de la solución. Cualquier mejora en la calidad de la educación dependía necesariamente del aumento en la participación y el rendimiento de los maestros; todas las aportaciones de material necesario eran importantes, pero el factor humano era el fundamental. Los docentes formaban parte de la reforma. Ese fue el mensaje constante. A los docentes se les remuneraría mejor, pero esto se basaría en el rendimiento y en el aprendizaje del alum-

109. El Bono Escuela, aplicado entre 2014 y 2015, fue recibido por 30.000 docentes y directores de más de 8.000 colegios de educación primaria. Varía por tipo de institución educativa y docente (posición y curso) y oscila entre el salario de uno y dos meses.

nado. Algunos símbolos eran importantes. Por ejemplo, se estableció una política dirigida a comunicar directamente con los docentes. Al comienzo del curso escolar, se envió a 180.000 docentes de todo Perú un mensaje de texto diciendo: “María, eres fundamental para la educación de Perú. Contamos contigo para asegurarnos de que nuestros alumnos sean los mejores. Firmado, Jaime”. Antes, los docentes nunca habían recibido un mensaje personalizado del ministro. Se crearon también más oportunidades para que los docentes mostraran y compartieran innovaciones, buenas prácticas y nuevas ideas en reuniones nacionales. Adicionalmente, se hizo mayor hincapié en las cuestiones de salud y bienestar de los docentes.

6.2.3 Desarrollo profesional de los maestros

El Ministerio de Educación aprobó nuevas directrices políticas de formación continuada de los maestros que presentan un plan articulado de formación sistémica y diversificada que aborda las necesidades de los nuevos docentes y acompaña a quienes ya están en las aulas, promoviendo y profundizando sus conocimientos y competencias.

El Ministerio aplicó en 2016, por primera vez, un Programa de Inducción Docente, dirigido a quienes tenían menos de dos años de experiencia en la enseñanza en centros públicos. El objetivo de este programa es el de fortalecer las competencias profesionales y personales, facilitar la inserción laboral y promover el compromiso y la responsabilidad institucional de los enseñantes. Durante seis meses, docentes experimentados actúan de tutores de los nuevos profesores. Además, los nuevos docentes tienen acceso a materiales digitales y asesoramiento remoto. En 2018, el programa atendió a 1.694 profesores recientemente contratados, que enseñaban en 1.559 centros educativos de 26 regiones¹¹⁰

Además, en 2014, el Ministerio empezó también a aplicar un programa continuo de desarrollo profesional para docentes en centros de educación preescolar comunitarios y en es-

110. <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=47032>

cuelas de primaria unitarias, en las que un solo docente atiende a niños de distintos cursos. Este es un programa de asesoramiento a docentes centrado en colegios. Su objetivo es proporcionar asesoramiento planeado, continuo, pertinente y contextualizado a docentes que trabajan en ámbitos complejos. La intervención incluye visitas a centros educativos en los que se proporciona respuesta inmediata a los profesores tras la observación en la clase, microtalleres y cursos, y programas de actualización. Majerowicz (2018) evaluó esta intervención y concluyó que había mejorado los resultados de aprendizaje del alumnado entre 0,25 y 0,38 desviaciones estándar medidas a partir de exámenes homologados. Digno de mención es el hecho de que las mejoras no se centran en los alumnos de alto rendimiento, y benefician por igual a los estudiantes con bajo rendimiento. La autora calcula que el impacto persiste al menos un año después de finalizada la formación. El programa es relativamente económico, con beneficios que varían entre 0,72 y 1,12 desviaciones estándar por cada 100 dólares invertidos, incluso teniendo en cuenta los docentes que abandonan el sistema escolar y el hecho de que la formación se diluirá o se volverá obsoleta.

6.3 Mejorar la calidad de la enseñanza para todos

Las escuelas peruanas aspiran a formar estudiantes capaces de innovar, de ser creativos, de hacer preguntas y de formar sus propias opiniones; que posean las herramientas para hacer el mejor uso de su potencial cuando empiecen a formar parte de un mundo cada vez más complejo; que más tarde se conviertan en ciudadanos comprometidos y empáticos, interesados por el desarrollo del país. Para alcanzarlo hace falta un sistema de calidad, guiado por planes de estudios modernos. Un sistema que da a cada niño o niña la educación que necesita, que podría no ser la misma que necesitan los demás.

Elementos de la reforma para aumentar el valor social de la carrera docente:

- Actualización de los planes de estudios
- Apoyo pedagógico a los centros de educación primaria
- Centros de educación secundaria con jornada lectiva completa
- Igualdad: educación intercultural bilingüe, educación básica especial, centros educativos de alto rendimiento y educación básica alternativa
- Expansión de la educación en la primera infancia
- Disposiciones institucionales para la calidad en la educación superior
- Programa nacional de becas y crédito educativo

6.3.1 Actualización de los planes de estudios

El proceso de reforma del Currículo Nacional (CN) comienza en 2010, con el desarrollo de los estándares de aprendizaje (Tapia y Cueto 2017). Basándose en estos avances para elaborar el nuevo CN, el Ministerio de Educación llevó a cabo entre 2012 y 2016 un proceso de consulta con instituciones nacionales y regionales del sector público (como el Consejo Nacional de Educación), la sociedad civil, el profesorado, así como expertos nacionales e internacionales en la estructura y el contenido de los planes de estudios (MINEDU 2017). Asimismo, el nuevo CN tuvo en cuenta los resultados de las revisiones de planes de estudios llevadas a cabo en diversos países y regiones. Fue aprobado en junio de 2016, y establece los resultados de aprendizaje que se espera que el alumnado alcance en la educación inicial, primaria y secundaria. El CN comprende el “Perfil de Salida” del alumnado de educación básica, los enfoques transversales, y los programas de planes de estudios –por ciclo educativo– para desarrollar las competencias exigidas, entre otros componentes.

Los “Perfiles de Salida” definen los 11 resultados de aprendizaje que alumnos y alumnas deberán haber adquirido al término de su educación básica:

- Reconocerse como persona valiosa e identificarse con su cultura en diferentes contextos.
- Reconocer sus deberes y derechos y comprender los procesos históricos y sociales de Perú y del mundo.
- Practicar un estilo de vida activo y saludable; cuidar su salud física mediante actividades o deportes cotidianos.
- Valorar los trabajos artísticos y entender la aportación de estos a la cultura y a la vida en sociedad. Ser capaz de usar el arte para comunicar sus ideas.
- Comunicarse en su lengua materna, en español como segunda lengua (cuando su lengua materna sea diferente) y en inglés como lengua extranjera.

- Investigar y comprender el mundo natural y artificial usando los conocimientos científicos en diálogo con los conocimientos locales para mejorar los medios de vida y conservar la naturaleza.
- Interpretar la realidad y tomar decisiones basándose en conocimientos matemáticos adaptados a su contexto.
- Coordinar proyectos de emprendimiento económico o social de una manera ética. Estos le permitirán conectar con el mercado de trabajo y el desarrollo medioambiental, social y económico de su medio de vida.
- Utilizar con responsabilidad las tecnologías de la comunicación y de la información para aprender y comunicarse.
- Desarrollar procesos de aprendizaje autónomos para mejorar continuamente sus resultados de aprendizaje.
- Entender y apreciar la dimensión espiritual y religiosa de la vida y la sociedad de las personas.

El CN incluye siete enfoques transversales que debían fundamentar el trabajo pedagógico de los docentes en el aula e identificarse con las competencias que los alumnos debían desarrollar para alcanzar el perfil de salida (MINEDU 2016):

- Enfoque basado en los derechos: promueve el reconocimiento de los derechos y los deberes del alumnado y promueve otros valores democráticos como la libertad, la responsabilidad y la colaboración.
- Enfoque inclusivo y consciente de la diversidad: enseña al alumnado a valorar la igualdad de todas las personas y evitar la discriminación, la exclusión y la desigualdad de oportunidades.

- Enfoque intercultural: promueve el intercambio de ideas y experiencias derivadas de las diversas perspectivas culturales.
- Enfoque de igualdad de género: reconoce la necesidad de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Enfoque medioambiental: intenta educar a los estudiantes en el cuidado del medio ambiente.
- Enfoque del bien común: promueve el desarrollo de habilidades socioemocionales como la empatía, la solidaridad, la justicia y la equidad.
- Búsqueda de un enfoque de excelencia: incentiva al alumnado a esforzarse todo lo posible por alcanzar sus objetivos y contribuir a la mejora de su comunidad.

Entre el nuevo CN y las versiones anteriores hay varios cambios estructurales (Tapia y Cueto 2017). En primer lugar, aumenta la atención al aprendizaje, con una clara definición de los mapas y estándares del proceso de aprendizaje que guían los niveles de logro esperados para cada ciclo educativo. El CN se centra en las competencias y es de carácter práctico. Una competencia se domina mediante recursos de aprendizaje integrados, y no mediante la enseñanza fragmentada o inconexa. Pone el foco en la progresión y la continuidad del proceso de aprendizaje del alumnado, y hace un fuerte hincapié en la evaluación continua como parte de la planificación general y como fuente de información para guiar las prácticas pedagógicas diarias, y no solo al final de cada ciclo. Por último, incluye la igualdad de género como enfoque transversal. El objetivo es resaltar la existencia de derechos, deberes y oportunidades similares para niños y niñas, hombres y mujeres. El Ministerio de Educación sufrió la oposición de grupos sociales conservadores, que lo acusaron de promover una “ideología de género” para destruir los principios de familia (*The Economist* 2017), en parte por la inclusión en los planes de estudios de la tolerancia y el respeto a la orientación sexual, y la educación sexual, una tarea fundamental en un país con niveles muy elevados de

embarazo adolescente y de violencia de género. La presión política obligó en marzo de 2017 a efectuar en el CN algunas modificaciones lingüísticas menores en torno a conceptos tales como el género, el sexo y la sexualidad.

El Ministerio de Educación planeó una aplicación progresiva y gradual del CN, ya que exigía un cambio en las prácticas de enseñanza. El CN empezó a aplicarse en 2017 en centros de educación primaria públicos y privados de áreas urbanas del país, y después de 2019 el Ministerio espera aplicarlo en todas las modalidades y en todos los niveles educativos (RM 712-2018, MINEDU).

Inglés y educación física

En 2015 se aprobó la Política Nacional de Enseñanza, Aprendizaje y Uso de la Lengua Inglesa. En lugar de enseñar inglés dos horas a la semana, los centros de educación secundaria con jornada lectiva completa incluyen ahora cinco horas a la semana, utilizando un sistema de aprendizaje mixto que combina programas informáticos de autoaprendizaje y sesiones presenciales. Para proporcionar este servicio, entre 2015 y 2016 se formaron casi 3.000 docentes presenciales y virtuales. Ochocientos de estos docentes participaron en formaciones presenciales de cursos de verano e invierno organizados por British Council y Pearson. Casi 600 docentes disfrutaron de becas para estudiar en Estados Unidos y en Reino Unido, países con los que se firmaron acuerdos intergubernamentales.

El Plan Nacional de Fortalecimiento de la Educación Física y el Deporte Escolar incluye la ampliación a 5 horas lectivas, así como la formación de profesores y la provisión de equipamiento deportivo. En 2016 se habían creado ya 5.076 puestos para profesores de educación física en todo el país, y 500.000 niños y adolescentes de 7 a 17 años recibían formación física en condiciones adecuadas. Con este esfuerzo, que comenzó en 2014, la Educación Física regresó a los planes de estudios ordinarios, tras ser abandonada a finales de la década de 1980.

6.3.2 Apoyo pedagógico a los centros de educación primaria

Para mejorar la calidad del proceso de aprendizaje en los centros de educación primaria, el Ministerio puso en marcha una estrategia de Soporte Pedagógico con los siguientes componentes: I) apoyo a docentes y directores mediante planes de unidades educativas para guiar a los docentes y facilitar su trabajo; talleres de formación para promover la creatividad y la innovación de los docentes en las prácticas pedagógicas; tutores o instructores para guiar a los docentes en sus aulas; grupos de aprendizaje entre pares con docentes y directores; y asesoramiento pedagógico virtual; II) tutoría personalizada en Matemáticas y Lengua para el alumnado de 1º a 3º curso, con diferentes estilos de enseñanza; III) entrega y uso de recursos educativos; y IV) actividades de participación de la comunidad y los padres, como talleres en los que se enseña a las personas encargadas de proporcionar los cuidados a apoyar el aprendizaje del alumnado en situaciones cotidianas, o reuniones en las que padres, niños y niñas pueden divertirse y aprender juntos. En 2016, 1,1 millones de estudiantes (43% del alumnado total en educación primaria) de 18 regiones asistían a centros de educación primaria con Soporte Pedagógico.

Deberíamos señalar que el uso de planes didácticos estructurados (planes de lecciones) fue controvertido. Algunos críticos de la comunidad educativa sostenían que los planes de programación prescriptivos reducirían la autonomía y la creatividad de los docentes, y estos debían gozar de libertad para preparar sus clases de manera independiente siguiendo las directrices de los planes de estudios. La propuesta, sin embargo, era que el uso de planes didácticos no era obligatorio; los docentes que quisieran preparar sus clases eran bien recibidos, pero los planes didácticos podían servirles de base a quienes los considerasen útiles. El hecho fue que, en la mayoría de los casos, los docentes que se quejaron fueron los de cursos más avanzados que no recibían planes didácticos. Estos docentes exigían que se pusieran también a su disposición estas propuestas.

6.3.3 Jornada Escolar Completa, JEC, en la educación secundaria

Para abarcar el aumento de las matriculaciones en la educación secundaria en la década de 1970, la jornada lectiva se dividió en tres turnos. El modelo de jornada completa en educación secundaria pretende mejorar la calidad del servicio educativo mediante una ampliación del horario lectivo de 35 a 45 horas semanales, lo que permite asignar más y mejor tiempo a la enseñanza de matemáticas, comunicación, inglés, ciencias, educación física y formación profesional. Este modelo introdujo en los centros públicos el mismo horario y el mismo régimen escolar seguidos tradicionalmente por todos los centros privados. El nuevo modelo incluye una gestión renovada, con apoyo de psicólogos, trabajadores sociales, tutores y coordinadores pedagógicos. Incluye también la mejora de equipamientos e infraestructuras. Se instauró en 2015 con 1.000 centros educativos (345.000 estudiantes), alcanzó los 1.601 centros (más de medio millón de estudiantes) en 2016, y 2.001 centros en 2017. El objetivo a largo plazo es abarcar los 8.000 centros públicos de educación secundaria de Perú.

Para facilitar la aplicación de los planes de estudios, los centros educativos están recibiendo equipos y programas informáticos, instalaciones digitales y formación de docentes para incluir la tecnología en los planes de estudios. Por ejemplo, para el modelo de centro de educación secundaria con jornada completa se han adquirido y distribuido ordenadores portátiles, junto con licencias de programas para integrar las TCI en las clases de inglés, comunicación, matemáticas y ciencias. Asimismo, en la actualidad se están distribuyendo en centros de educación primaria de 15 regiones del país tabletas que se utilizarán como recurso educativo.

Agüero (2016) evaluó el impacto de este programa y concluyó que en su primer año de aplicación ayudó a mejorar el rendimiento académico en matemáticas una desviación estándar que variaba de 0,14 a 0,23. El programa tuvo también efectos positivos en comunicación el primer año, pero no tan sólidos. Estos resultados son mejores que los hallados en interven-

ciones similares en Latinoamérica y se encuentran entre los más elevados del mundo. Un aspecto importante es que los efectos son más elevados en los distritos más pobres.

6.3.4 Iniciativas para proporcionar a cada estudiante el servicio que necesita

Con la igualdad de oportunidades como hilo conductor, parte del relato de la reforma fue que la igualdad de oportunidades implicaba servicios muy diferentes –y diferentes gastos por estudiante– dependiendo de las circunstancias y las necesidades de cada alumno. Una dimensión fundamental en Perú es la enorme diversidad etnolingüística. Perú tiene 55 comunidades nativas o indígenas que hablan 47 lenguas diferentes (Vílchez 2018). De ese modo, un número importante de niños y niñas de Perú habla una lengua distinta del español (quechua, aimara, awajún, shipiboconibo, asháninka, etcétera) en casa. Por ley, todos estos niños tienen derecho a una educación intercultural y bilingüe que les enseñe a leer y escribir en su lengua materna y en español (el idioma oficial junto con el quechua) de modo que puedan participar plenamente en la sociedad y en la cultura. Perú es uno de los países de la región que más ha avanzado en cuanto a educación intercultural bilingüe. El país tiene una estrategia de fortalecimiento cultural y lingüístico que implica la producción de materiales, la adaptación de los planes de estudios y la formación de los maestros. Hasta la fecha se han editado más de 500 títulos (libros de texto, libros para bibliotecas escolares, guías curriculares para enseñantes) en 19 lenguas nativas. De igual modo, se han reforzado las competencias de 9.000 docentes mediante un programa de formación. Este último se ha evaluado de manera rigurosa, y se ha concluido que recibir apoyo pedagógico intercultural tiene un impacto medio en el aprendizaje del alumnado de 28 puntos porcentuales en Matemáticas y 21 en Lectura, lo cual equivale a desviaciones estándar de 0,28 y 0,29, respectivamente (Majerowicz 2016). A pesar del progreso en lo referente a producción de materiales, Perú sigue careciendo de suficientes docentes que hablen español y una lengua nativa. En 2017, aproximadamente solo la mitad del alumnado de educación primaria que lo solicitó disponía de un profesor en su lengua nativa.

El Ministerio puso en marcha también una estrategia de Educación Básica Especial para atender a niños con cualquier tipo de discapacidad. Incluye, por una parte, potenciar los Centros de Educación Básica Especial y, por otra, promover la inclusión y un aprendizaje cada vez mejor de los alumnos con discapacidades leves o moderadas en las aulas ordinarias. Como parte de esta estrategia, 56 centros educativos ordinarios (1.500 docentes) que ya tienen experiencia en la gestión de alumnado con discapacidades han recibido formación en educación inclusiva y textos especializados para diversos tipos de discapacidades. Además, y por primera vez, los centros ordinarios han recibido el equipamiento tecnológico necesario para proporcionar un servicio de calidad. Se han contratado intérpretes de lenguaje de signos peruano en centros inclusivos que atienden a estudiantes con discapacidad auditiva en 7 regiones del país. Entre 2015 y 2016, se crearon en todo el país 26 Centros de Recursos para Educación Básica Especial, como soporte para el trabajo de los centros ordinarios en los que se han matriculado estudiantes con discapacidades. Entre 2013 y 2016, se triplicó el presupuesto para Educación Básica Especial, pero a pesar de dicho aumento, solo alrededor de 25% de los alumnos con necesidades especiales recibieron los servicios necesarios aproximadamente un 25% del alumnado con necesidades especiales.

En tercer lugar, el Ministerio creó una red de Colegios de Alto Rendimiento (COAR) para atender a jóvenes con altas capacidades, similares a las escuelas imán en Estados Unidos. Los COAR son internados públicos diseñados para ofrecer a jóvenes con habilidades superiores la posibilidad de desarrollar todo su potencial utilizando un plan de estudios más exigente. Estos centros están certificados por el Bachillerato Internacional (BI) que proporciona un nivel elevado, reconocido internacionalmente¹¹¹. Cada COAR admite 100 estudiantes por curso, seleccionados meritocráticamente mediante una demostración de su excelencia académica, atlética o artística, y abarca los tres últimos cursos de educación secundaria. En Perú se ofertaban con anterioridad los estudios de BI, pero solo en unos cuantos colegios

111. <https://www.ibo.org/programmes/diploma-programme/what-is-the-dp/>

de élite privados, de modo que esta red ha proporcionado por primera vez acceso meritocrático gratuito a los estudios del BI. Entre 2014 y 2016, el sistema se amplió, de modo que se instaló un COAR por región, lo que supone 4.350 estudiantes en todo el país. Tras la expansión del programa, hay más estudiantes de BI en el sistema público que en el privado. La mayoría de los docentes de estos colegios son enseñantes de la educación pública que recibieron formación adicional, pero volvieron a sus colegios de origen tras dos años. En la actualidad, el CAF y el Ministerio de Educación están evaluando el impacto de este programa.

6.3.5 Expansión de los servicios de educación preescolar

El acceso de niños y niñas de 3 a 5 años a la educación preescolar en Perú, denominada educación inicial, era mucho más bajo entre los pobres, de modo que el aumento de la cobertura suponía una prioridad política. De 2011 a 2016, la tasa de asistencia neta aumentó del 73% al 86%. En este periodo, más de 4.150 aldeas de zonas rurales recibieron por primera vez servicios de educación inicial. Esto permitió cerrar la brecha de acceso entre áreas urbanas y rurales. Se proporcionaron recursos educativos y materiales a centros existentes y nuevos, y se formó en educación inicial a más de 3.000 docentes. Evaluaciones de impacto rigurosas concluyen que la participación en intervenciones públicas para la primera infancia tuvo un efecto positivo de 8,7 puntos en comprensión lectora y 2,5 puntos en matemáticas en el alumnado de segundo curso (Majerowicz 2016).

6.3.6 Disposiciones institucionales sobre calidad de la educación superior

El sistema de educación superior en Perú se había expandido en las dos décadas anteriores. Como se ha observado en muchos países emergentes, la expansión fue rápida y caótica. El sistema carecía prácticamente de regulación, y aproximadamente el 90% del aumento de la matriculación en educación superior se explicaba por una expansión del sector privado, con una heterogeneidad extrema en materia de calidad. Tras décadas de caos, en julio de 2014 se promulgó una Ley Universitaria. La ley define la universidad peruana como un sistema

de instituciones públicas y privadas académicamente autónomas y responsables de formar profesionales y ciudadanos, que da prioridad a la investigación, y es responsable de contribuir a resolver los retos de desarrollo del país.

Se mejoraron también las *Políticas que garantizan la calidad de la educación universitaria superior*, estableciendo cuatro pilares para la mejora de la calidad: (I) sistemas de gestión e información; (II) mejora de la calidad; (III) acreditación de la mejora continua y (IV) establecimiento de un sistema de acreditación para garantizar que se cumplan las condiciones de calidad básicas.

Por ejemplo, como parte del primer pilar, en julio de 2015 se lanzó la plataforma *Ponte en carrera* (www.ponteencarrera.pe), una plataforma digital que ofrece información detallada sobre resultados en el mercado de trabajo. El portal ofrece información sobre la renta obtenida en las diferentes carreras, por universidad o instituto técnico, y sobre las características de las instituciones educativas. Yamada et al. (2016) analizan el valor social de la información usando los datos de este portal. Concluyen que solo el 62% de las combinaciones de carrera universitaria aporta una rentabilidad económica positiva. En consecuencia, le asignan al portal un elevado valor social, puesto que solo con que el 1% de los graduados recientes que optaron por una carrera en una universidad con rentabilidad negativa hubiera entrado directamente en el mercado de trabajo (dado que la información de esa rentabilidad negativa está ahora disponible), ganarían 4,5 millones de soles peruanos (1,3 millones de dólares estadounidenses) de ingresos adicionales a lo largo de su vida.

Como establece la nueva ley, se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Esta entidad se encarga de conceder licencias a las universidades basándose en estándares de calidad, y de supervisar el uso adecuado de los recursos públicos. En el caso de las instituciones públicas, esto se debe a que están casi exclusivamente financiadas con fondos públicos, y en el caso de las privadas, a que están exentas de impuestos sobre el valor añadido y disfrutan de un régimen de impuestos sobre beneficios extre-

madamente generoso. En noviembre de 2015, la SUNEDU aprobó las *Condiciones Básicas de Calidad*. En diciembre, aprobó el *Reglamento de Infracciones y Sanciones*. El proceso de concesión de acreditaciones comenzó en 2016. Las universidades privadas han adaptado mayoritariamente sus estatutos a la nueva ley, mientras que las públicas han renovado mayoritariamente sus cargos con los mecanismos de votación universal establecidos por la ley.

La aprobación de la ley y, en concreto, la aplicación del nuevo marco regulador y el establecimiento de un nuevo organismo regulador fue objeto de gran debate político. En un patrón que se observa en todas las economías emergentes, y en el sur de Asia y en África en particular, por lo general los propietarios de universidades privadas de baja calidad disfrutaban de representación política y se muestran en desacuerdo con el establecimiento de criterios de calidad básicos y con una supervisión más estricta del uso que se da a las exenciones tributarias. A pesar de que el Gobierno disfrutaba de una mayoría relativa en el Congreso en aquel momento, la ley fue aprobada por un margen estrecho, en parte gracias a que la opinión pública se mostraba muy favorable al establecimiento de una regulación más eficaz de las universidades. La ley fue impugnada varias veces ante los tribunales y se presentó una acción jurídica ante el Tribunal Constitucional. En todos los casos, la Ley Universitaria salió adelante. Además, recibió un fuerte apoyo político de las asociaciones estudiantiles de universidades públicas y privadas, que en varias ocasiones expresaron claramente su apoyo a las reformas a través de las redes sociales y por medio de manifestaciones¹¹².

6.3.7 Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo

Una de las prioridades del Gobierno era la de aumentar el acceso de los pobres a una educación superior de calidad. En 2012 se estableció por primera vez una política nacional de becas públicas a gran escala. El *Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo* (PRONABEC) concedió casi 100.000 becas entre 2012 y 2016, alcanzando un presupuesto anual de 280

112. Cinco años después de que se aprobara la ley, unas 60 universidades habían obtenido licencia de funcionamiento, otras se encontraban bajo supervisión, y 4 estaban en proceso de cierre.

millones de dólares que lo convirtió en uno de los mayores programas de becas públicas de Latinoamérica. El PRONABEC ofrece varias becas, incluidas las siguientes:

- El programa *Beca 18* ofrece becas completas para estudios universitarios a jóvenes peruanos con un elevado rendimiento académico procedentes de entornos socioeconómicos bajos. Entre 2011 y 2016, financió los estudios universitarios a casi 50.000 jóvenes peruanos con bajos recursos, procedentes del 94% de los distritos del país. Evaluaciones rigurosas concluyen que el programa aumenta la probabilidad de acceso a la educación superior (33 puntos porcentuales para las universidades y 40 puntos porcentuales para los institutos) y el bienestar de los estudiantes. Asimismo, quienes reciben beca tienden a acceder a mejores universidades y comenzar antes sus estudios. Sin embargo, los becados perciben niveles más elevados de discriminación y presentan un porcentaje más bajo de asignaturas aprobadas (lo que podría relacionarse con el acceso a instituciones de calidad más elevada) (MEF 2019).
- La *Beca Presidente de la República* financia estudios de posgrado (másteres y doctorados) en universidades de prestigio que se sitúan en las 400 más importantes de las listas de clasificación mundiales. Las becas cubren todos los gastos. Los solicitantes deben situarse en el tercio superior de su cohorte universitaria, presentar una carta de admisión en una universidad de gran prestigio, y demostrar que su renta mensual es insuficiente para pagar la formación de posgrado. En 2016 se habían concedido casi 1.500 becas.
- La *Beca Docente Universitario* financia estudios de máster y de especialización para docentes de universidades públicas en universidades reconocidas de Perú y del extranjero. En 2016, se habían beneficiado de una de estas becas 11.742 docentes.
- En 2015 se lanzó la *Beca Doble Oportunidad* para jóvenes que no hubieran completado la educación secundaria. Con ella, los beneficiarios pueden terminar el quinto grado de secundaria y obtener una certificación técnica.

El Gobierno peruano también creó en 2015 un préstamo educativo denominado Crédito 18. Permite a los estudiantes acceder a los mejores institutos y universidades de Perú¹¹³ usando sus ingresos futuros como aval. El programa solo es aplicable a instituciones cuyos titulados disfrutaran de amplia empleabilidad y que están dispuestas a garantizar el préstamo al 50% con el Estado. Al crédito solo acceden jóvenes con calificaciones altas en secundaria y en toda su carrera universitaria.

6.4 Gestión eficaz del sistema escolar

El sistema educativo peruano necesita proporcionar un servicio de calidad diario a casi 7 millones de estudiantes y a sus familias en 52.000 centros públicos. En el caso de Perú, el sector público proporciona el servicio y también regula la provisión de servicios por parte del sector privado. En consecuencia, también se encarga de regular las actividades de miles de proveedores privados. Adicionalmente, el sistema administra 800 institutos tecnológicos y pedagógicos, y regula casi 150 universidades. Está gestionado por una plantilla de 3.500 profesionales que trabajan en el Ministerio de Educación; casi 4.000 funcionarios públicos que trabajan en 25 Direcciones Regionales de Educación (DRE) y 220 Unidades de Gestión Local (UGEL); en torno a 380.000 docentes y directores de centro que trabajan en colegios públicos; y 100.000 docentes y directores del sector privado.

La educación es un servicio muy complejo de proporcionar y regular. El sistema educativo modela la vida de las personas. Debe equipar a los estudiantes de conocimientos, valores y competencias vitales que les permitan convertirse en ciudadanos y ciudadanas que definan su propio destino y alcancen una vida productiva y plena. Algo en lo que no siempre se hace hincapié en las reformas educativas es que un servicio tan complejo exige una burocracia multidisciplinar altamente cualificada, incluso en sistemas en los que los centros educativos

113. Universidad Católica, Universidad del Pacífico, Universidad Cayetano Heredia, Universidad de Piura, UTEC y TECSUP.

disfrutaran de autonomía. La calidad del servicio y la puesta en marcha de todas las reformas mencionadas en este capítulo dependen de la gestión. Diseñar, aplicar, evaluar y adaptar constantemente la provisión de servicios exige una gestión que asigne tareas y vigile su cumplimiento, establezca el ritmo de trabajo y administre con eficacia los recursos humanos y físicos.

En el ámbito de cada centro, la calidad de la gestión escolar tiene un impacto muy fuerte en la eficacia de los docentes, en la calidad del servicio proporcionado y en el funcionamiento de la institución en su totalidad. Hay datos que sustentan esta afirmación: “La evidencia correlativa de cada país y entre países..., unida a un número creciente de evaluaciones de impacto, muestran que unos directivos bien preparados y el uso de prácticas de gestión eficaces mejoran la enseñanza y el aprendizaje. Los datos obtenidos de los países participantes en las pruebas PISA respaldan esta idea: pasar del cuartil inferior al cuartil superior en calidad de gestión escolar va asociado a unos tres meses de enseñanza adicionales solo en un año” (Adelman y Lemos, en proceso de edición, p. 2). Barber y Mourshed (2008) refieren a The National College for School Leadership (2006) sus conclusiones sobre diversos estudios que muestran que los centros que alcanzan buen rendimiento en el aprendizaje del alumnado podrían diferir en sus prácticas de gestión, pero todos comparten la característica de tener un director o directora con un buen liderazgo educativo.

A pesar de la importancia de la gestión en el sistema educativo, la gestión de centros escolares públicos en Perú se caracterizaba por una estructura organizativa rígida, en la que los directores dedicaban una cantidad extremadamente amplia de tiempo a tareas administrativas, que no se centraban en el aprendizaje ni eran suficientemente flexibles como para adaptarse a los distintos contextos del país (MINEDU 2014). Los directores carecían también de personal de apoyo administrativo¹¹⁴. En muchos colegios en los que no había más

114. Mientras que la mayoría de los centros de educación privados disponen de personal financiero y administrativo, psicólogos, personal de seguridad y coordinadores de diferentes tareas, por lo general los centros públicos solo están compuestos por el director o directora y los docentes.

personal que los directores y los docentes, se suponía que el director o la directora debía desempeñar muchas actividades administrativas. En Perú había una plantilla de 32.000 empleados administrativos para atender a 50.000 centros escolares, lo que significa que había menos de una persona de personal administrativo por centro¹¹⁵. Esto hacía que la mayoría de los directores se centrara en el trabajo administrativo y rutinario, y tuviera poco tiempo para el liderazgo pedagógico y la gestión de recursos humanos. Las unidades regionales afrontaban retos similares. De hecho, en 2013, solo el 30% del personal de las unidades de gestión educativa local proporcionaba apoyo pedagógico a los centros escolares (el 70% restante desempeñaba tareas administrativas).

Elementos de la reforma para potenciar la gestión eficaz del sistema educativo:

- Reforzar la gestión escolar: potenciando la función de los directores, y contratando personal administrativo
- Mejorar la gestión en el ámbito intermedio y central: modernizar los procesos, creando compromisos de rendimiento
- Mejorar la recopilación y el uso de los datos

La modernización de la gestión educativa se centró principalmente en reforzar la gestión de los centros educativos, reconociéndolos como instituciones difíciles de administrar, que exigen un liderazgo firme e independiente y una dotación adecuada de personal. Se avanzó en la redefinición de la función de los directores y en la mejora de su selección. Por primera vez, en 2015 se asignaron 15.000 puestos de dirección de colegios –aproximadamente un tercio de los centros existentes– basándose en un concurso de méritos. Es más, se mejoraron los procesos de formación de directores, y los directores de centros empezaron a recibir formación especializada en gestión escolar. Por último, se dio a los directores mayor autonomía, y en la actualidad son responsables del uso y la asignación de los recursos de mantenimiento

115. Información del personal no docente en primaria y secundaria obtenida de la Escala en base al Censo Escolar de 2013.

y compras menores, y por primera vez forman parte del proceso de nombramiento de personal docente.

Para apoyar el trabajo de los directores, la reforma incluye también la contratación de personal administrativo. En 2015 se contrataron unos 8.000 profesionales no docentes (psicólogos o trabajadores sociales, administradores, secretarios, cuidadores, personal de limpieza y mantenimiento) para 1.000 centros de secundaria que impartían enseñanza a jornada completa. Esta política se mantuvo en los otros 600 centros JEC que empezaron a funcionar en 2016, con el objetivo de cerrar gradualmente la brecha de personal no docente en los centros educativos.

La reforma incluyó también mejoras en la gestión intermedia del sistema educativo (las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y en el Ministerio o nivel central. Por ejemplo, los Compromisos de Desempeño se diseñaron como herramienta para permitir la transferencia de recursos adicionales a las DRE basándose en los resultados obtenidos en los objetivos de prioridad del sector. Estos objetivos iban dirigidos a mejorar los procesos de planificación, tener las condiciones para un comienzo adecuado del curso escolar y mejorar la gestión a lo largo del curso. Asimismo, el Ministerio de Educación fue sometido a un intenso proceso de modernización que incluyó mecanismos de control de la ejecución, cuadros de mando y paneles de control, y una simplificación de los procedimientos de compras.

Por último, se reforzaron los sistemas de información, para contrarrestar la falta de información acerca de qué estaba ocurriendo realmente en el ámbito escolar, en las UGEL y en las DRE, y en la totalidad del sistema. Una de estas iniciativas fue la herramienta Semáforo Escuela. Esta herramienta de gestión recopila información crítica sobre el funcionamiento de los centros escolares: asistencia de alumnos, profesores y directores; disponibilidad de materiales educativos; y acceso a servicios básicos. Durante 2015, se visitaron 32.000 centros educativos y se entrevistó a más de 250.000 docentes. En 2016 se añadieron datos de otros

10.000 centros. En la actualidad, la herramienta abarca todo el sistema. El Semáforo Escuela genera información mensual representativa de las 220 UGEL y sirve de medio de rendición de cuentas para los directores y las UGEL. Los datos generados permiten publicar datos en el ámbito de las UGEL (un ámbito que coincide aproximadamente con la provincia) y a escala regional. Como se esperaba, inicialmente la publicación de datos sobre, pongamos por caso, el absentismo del personal docente no fue bien recibida por algunos gobernadores regionales, pero, a la larga, esas reacciones fueron un buen síntoma de que la disponibilidad de información pública crea incentivos para que los gobiernos aumenten la calidad de sus servicios.

6.5 Cerrar la brecha en infraestructura educativa

Disponer de infraestructura mínima es fundamental para ofrecer una educación de calidad. Murillo y Román (2010) concluyen que, aunque hay diferencias entre países, la disponibilidad de infraestructura y servicios básicos (electricidad, agua, alcantarillado) y de recursos didácticos mínimos (bibliotecas, laboratorios, instalaciones deportivas, libros, ordenadores) influye en los niveles de rendimiento estudiantil en la educación primaria de Latinoamérica. León y Valdivia (2015) usan datos peruanos, y encuentran que los recursos escolares afectan significativamente al rendimiento académico. Afirman que cálculos efectuados con anterioridad sobre el impacto en la enseñanza subestiman la importancia de los recursos escolares, en especial en las zonas más pobres.

Elementos de la reforma para cerrar la brecha en infraestructuras:

- Elaboración de un censo de infraestructura educativas
- Aumento de la inversión
- Programa de Mantenimiento de Infraestructura Educativa
- Creación del PRONIED
- Iniciativas innovadoras para regiones específicas
- Alianzas público-privadas y programas de deducción fiscal para obras públicas

Por primera vez en la historia de Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) colaboró en 2014 con el Ministerio de Educación para evaluar el estado de las infraes-

estructuras en el sector de la educación pública. El Censo de Infraestructura Educativa mostró un escenario funesto: 7 de cada 10 centros escolares necesitaban ser reparados o reconstruidos, el 60% de los centros presentaba elevado riesgo sísmico, un tercio de las parcelas carecía de segregación física o legal, y más del 80% de las escuelas rurales carecía de agua potable o alcantarillado. Tras décadas de inversión insuficiente y falta de mantenimiento, el sistema educativo peruano acumulaba un déficit de infraestructuras educativas de más de 20.000 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente el 10% del PIB. La cifra alcanzaba los 23.000 millones de dólares si se tenían en cuenta las inversiones necesarias para pasar todo el sistema de educación secundaria a la jornada lectiva completa, universalizar la educación preescolar y mejorar las escuelas unitarias, incluido el mobiliario y el equipamiento necesarios (MINEDU 2016).

El Gobierno también aceleró su inversión en educación. Entre 2011 y 2015, la inversión pública en infraestructuras educativas –incluidos todos los niveles de la administración pública– superó el equivalente a 5.000 millones de dólares estadounidenses (15.000 millones de soles peruanos), un 150% más que en los cinco años anteriores. Estas inversiones financiaron la rehabilitación o la construcción de aproximadamente 4.000 centros escolares en todo el país. La mayoría de las inversiones se produjeron en zonas rurales: en 2016, la inversión en infraestructuras en zonas rurales por estudiante multiplicó por 6,5 la efectuada en zonas urbanas.

Para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura educativa, en 2012 se creó el Programa de Mantenimiento de Infraestructuras Educativas. Este programa aumentó los recursos recibidos por directores y centros educativos para mantener la infraestructura escolar. Hasta 2016, se habían invertido más de 1.800 millones de soles peruanos (530 millones de dólares) en reparaciones para más de 50.000 centros educativos.

Para aumentar la eficacia en la gestión de la inversión en infraestructuras efectuada por el Gobierno central (Ministerio de Educación) y acelerar el proceso de cerrar la brecha en infraestructuras educativas, en 2014 se creó el Programa Nacional de Infraestructuras Edu-

cativas (PRONIED), con autonomía administrativa y financiera. La institución creó modelos de construcción homologados que aumentaron la velocidad con la que se gestionaban los expedientes técnicos de construcción, y estableció sistemas de control para efectuar un seguimiento de cada proyecto.

La reforma educativa incluyó inversiones en infraestructuras innovadoras que se adaptasen a las necesidades de regiones o estudiantes concretos. Por ejemplo, el PRONIED empezó a aplicar en 2014 el Plan Selva. Este plan tenía como objetivo las comunidades selváticas que padecían las mayores necesidades infraestructurales del país. Antes del Plan Selva, las escuelas de zonas selváticas se construían igual que en las ciudades: con hormigón. Estas estructuras no se adaptaban bien al terreno, ya que no eran resistentes a las lluvias fuertes y alcanzaban temperaturas muy altas en el verano. El Plan Selva diseñó y construyó centros adaptados a la zona: de madera, con paneles solares y tejados especiales, capaces de acumular agua y ayudar a moderar las temperaturas; contruidos por encima del suelo para evitar inundaciones con las crecidas. El primer grupo de 10 escuelas obtuvo el segundo lugar en el reconocido premio arquitectónico de la Bienal de Venecia (MINEDU 2016).

Para aumentar la velocidad de cierre de la brecha de infraestructuras, el Ministerio de Educación aumentó la cooperación con el sector privado mediante Alianzas Público Privadas (APP) y deducciones de impuestos a empresas que construyeran obras públicas (Obras por Impuestos, OXI). Las APP comenzaron a diseñarse en 2014. En 2016, se formularon APP educativas para abordar el reto de construir 66 escuelas, 7 COAR y 3 institutos tecnológicos de educación superior (con una inversión potencial de 2.200 millones de soles peruanos [648 millones de dólares]).

6.6 Financiación

En 2003, un Acuerdo Nacional firmado por todos los partidos políticos, consejos empresariales y organizaciones de la sociedad civil acordó establecer un aumento anual de los gas-

tos educativos del 0,25% del PIB, partiendo de una base aproximada del 3% del PIB, hasta llegar al 6%. Diez años después, los gastos seguían en torno al 3% del PIB. Para aplicar la reforma educativa, entre 2011 y 2016, el presupuesto en educación creció del 2,8 al 3,9% del PIB, y un 88% en términos nominales. Esto se tradujo en un aumento porcentual del presupuesto educativo en el total de los presupuestos estatales, pasando del 15% al 18%. Ha sido un aumento significativo e insólito.

El aumento de los recursos estuvo acompañado por una mayor presión para gastar con más rapidez y mejor. Tradicionalmente, una porción significativa del presupuesto asignado no se gastaba de manera efectiva. Para acelerar el gasto se tomaron varias medidas: se introdujo un mecanismo de “ventana de equilibrio única”, que permitía a secciones ministeriales que gastaban menos de lo que tenían asignado liberar fondos para otras secciones; una supervisión más estricta del procedimiento de adquisiciones para abreviar tiempos, y tableros de mando para determinar los cuellos de botella administrativos, entre otros. Esto permitió un aumento drástico del gasto de todas las secciones situadas bajo el control directo del ministerio (que no incluían, por ejemplo, las universidades públicas que disponían de procedimientos autónomos).

Gráfico 6.3 Presupuesto asignado a Educación en millones de soles

(Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas)

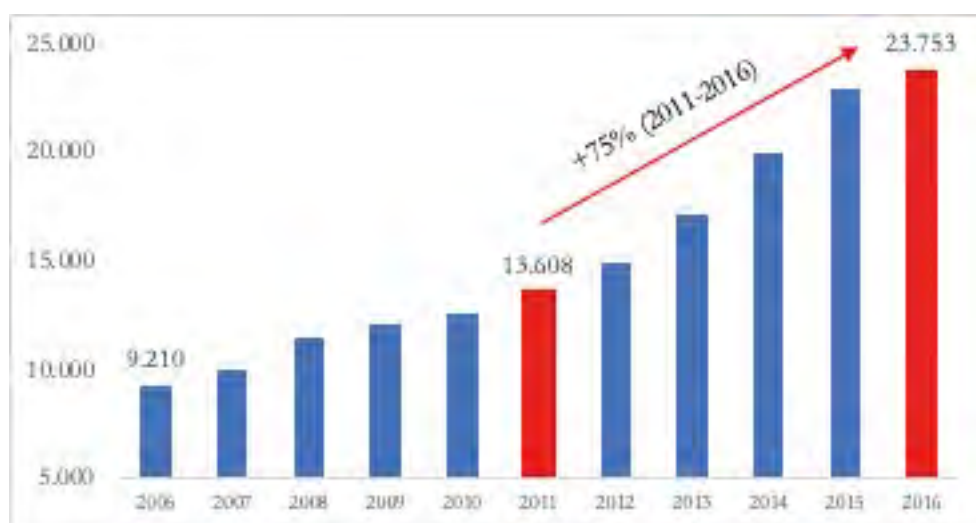


Gráfico 6.4 Porcentaje del PIB asignado a Educación en los presupuestos
(Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas)

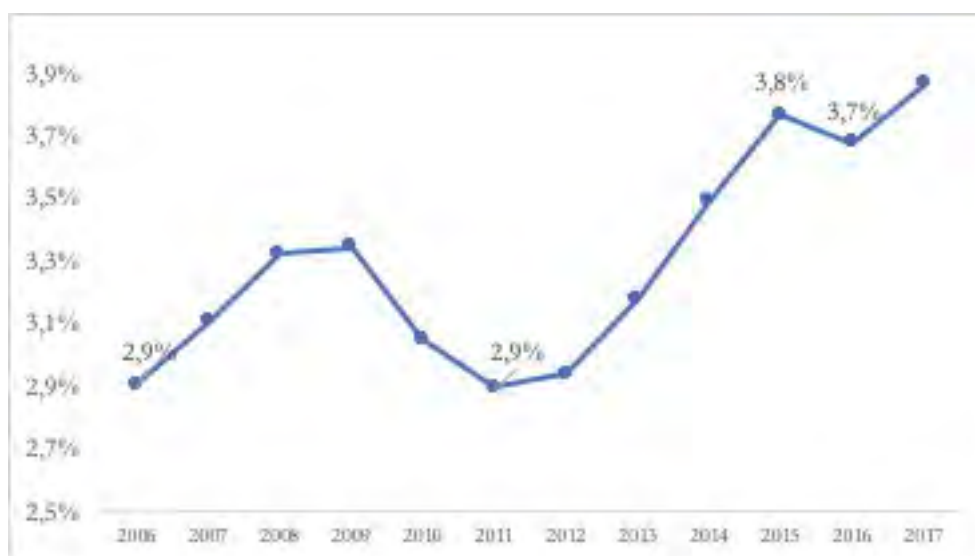
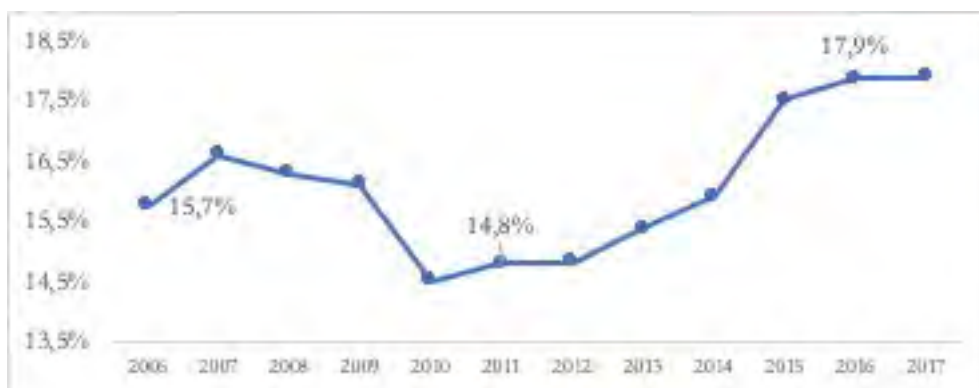


Gráfico 6.5 Porcentaje de los presupuestos públicos totales asignado a educación
(Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas)



El aumento del gasto se refleja en un aumento significativo del gasto por alumno en los tres niveles educativos (educación preescolar, primaria y secundaria). Sin embargo, las inversiones siguen estando muy lejos de las de otros países latinoamericanos o de la OCDE. A pesar del aumento significativo observado entre 2011 y 2016, Perú invertía solo en torno a 1.200 dólares por estudiante de primaria, menos que Colombia, aproximadamente la mitad de lo

que se dedica en Chile y la quinta parte de la media en la OCDE. La principal vía para seguir aumentando la inversión por alumno no es aumentar la proporción de gasto en educación en los presupuestos públicos; el margen es reducido, puesto que el gasto se sitúa ya casi en el 20% del presupuesto público. Las principales vías son las de aumentar el tamaño del Estado, que en Perú es relativamente pequeño y se sitúa en torno al 16% del PIB, debido a la baja recaudación de impuestos, y mantener un fuerte proceso de crecimiento económico.

6.7 Resultados en el aprendizaje del alumnado

Perú es el país latinoamericano con mayor progreso en las puntuaciones obtenidas por el alumnado en las pruebas PISA en el periodo 2009-2015¹¹⁶. Los resultados del alumnado han mejorado de manera constante, aumentando un 8% en lectura y ciencias y un 6% en matemáticas durante el periodo 2009-2015. Este crecimiento se refleja en una cifra menor de estudiantes que puntúan por debajo de las competencias mínimas requeridas para participar en la sociedad. Esta cifra descendió 10 puntos porcentuales en ciencias, 7 puntos porcentuales en matemáticas y 11 puntos porcentuales en lectura. Es importante señalar que la mejora de Perú ha sido especialmente notable en los centros públicos (Moreano et al. 2017). La mayor mejora en las puntuaciones de PISA tuvo lugar de 2012 a 2015, tiempo que coincide con el periodo en el que se implantó la reforma (2013-2016). Los resultados de las pruebas PISA coinciden con los de otras evaluaciones. Por ejemplo, entre 1997 y 2013, Perú participó en tres evaluaciones LLECE (Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la Calidad de la Educación)¹¹⁷. Estas evaluaciones miden las competencias del alumnado de tercero y sexto en inglés, matemáticas y ciencias. Comparando 2013 con 2006, Perú presentó mejoras sustanciales en las tres áreas. Una tendencia similar se observa en los datos del Censo Escolar Nacional que, desde 2007, evalúa a todos los niños de segundo curso en

116. La puntuación media de Perú en lectura subió de 327 a 384 puntos. Aunque PISA evalúa competencias en matemáticas, ciencias y lectura, solo esta última es comparable entre países.

117. El Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, PERCE, en 1997; el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE, en 2006; y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, TERCE, en 2013.

las materias de matemáticas y comprensión lectora. Entre 2007 y 2013, la proporción de estudiantes con un nivel de aprendizaje satisfactorio en lectura se duplicó, y la proporción equivalente en matemáticas se triplicó. En 2014 se observó el mayor aumento de los resultados académico de los últimos 7 años. De 2011 a 2015, el porcentaje de estudiantes que alcanzó el nivel satisfactorio aumentó del 30 al 50% en comprensión lectora y del 13 al 27% en matemáticas.

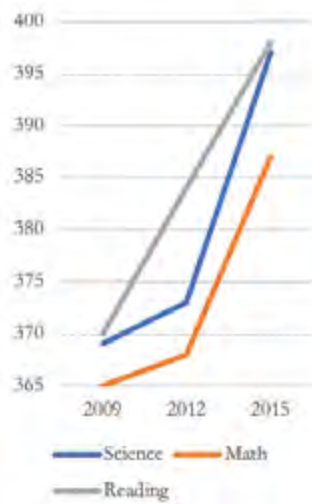


Gráfico 6.6 Evolución de las puntuaciones medias en PISA, estudiantes peruanos (Fuente: OCDE 2016)

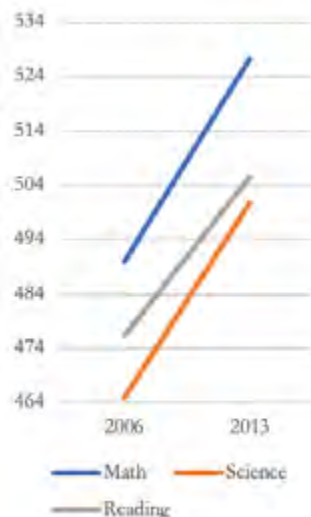


Gráfico 6.7 Evolución de las puntuaciones medias en LLECE, estudiantes peruanos de 6º curso (Fuente: Bilagher 2014)

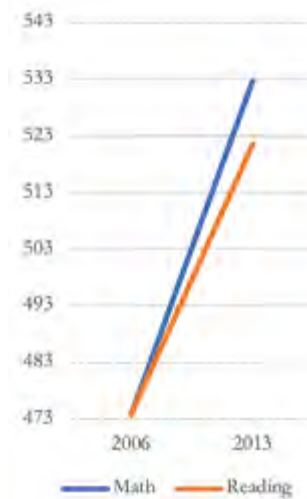
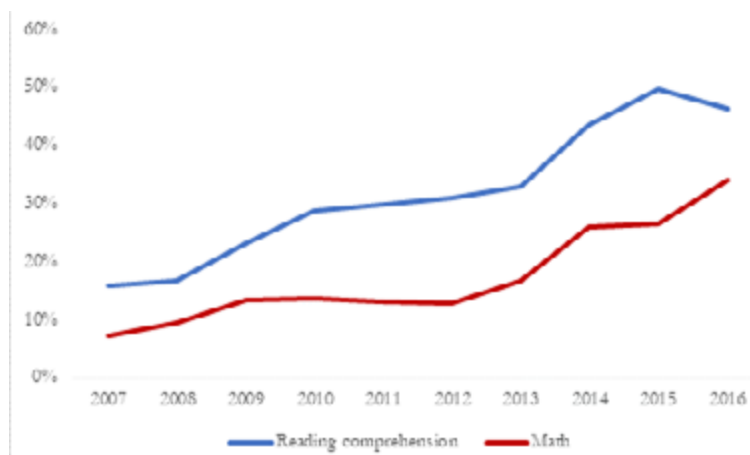


Gráfico 6.8: Evolución de las puntuaciones medias en LLECE, estudiantes peruanos de tercer curso (Fuente: Bilagher 2014)

Gráfico 6.9 Porcentaje del alumnado de segundo curso que alcanza un nivel satisfactorio en las pruebas de comprensión lectora y matemáticas, de acuerdo con el Censo Escolar Nacional (Fuente: Censo Escolar Nacional MINEDU)

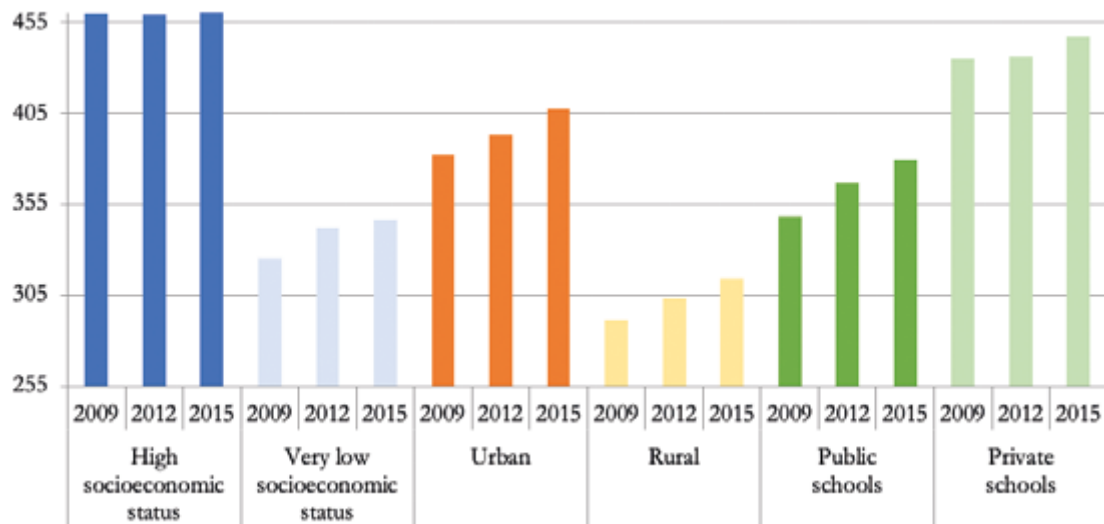


6.8 Retos pendientes

A pesar de los importantes avances que se han efectuado recientemente, quedan por delante retos inmensos. La calidad y la equidad del sistema educativo peruano distan mucho de ser como debieran. Por ejemplo, la mayoría de los estudiantes todavía obtuvo puntuaciones por debajo del umbral de competencia mínimo en las pruebas PISA de 2015. El porcentaje del alumnado que no alcanzó las competencias básicas fue del 58% en ciencias, del 66% en matemáticas y del 54% en lectura. Una imagen similar se observa en el Censo Escolar Nacional, en el que el porcentaje del alumnado de segundo curso que obtuvo puntuaciones inferiores al nivel satisfactorio fue del 50% en comprensión lectora y del 73% en matemáticas. Mejoró enormemente en comparación con años anteriores, pero sigue siendo un sistema de bajo rendimiento.

Asimismo, las puntuaciones de las pruebas reflejan la desigualdad del sistema. En PISA, el alumnado procedente de un ambiente socioeconómico más bajo, de zonas rurales y que asiste a escuelas públicas obtiene peores puntuaciones que el resto (Moreano et al. 2017). Asimismo, a pesar de las mejoras, las diferencias entre los resultados del aprendizaje en ámbitos rurales y urbanos son muy grandes. Entre 2007 y 2014, el porcentaje del alumnado con un nivel de lectura satisfactorio aumentó del 21% al 50% en las áreas urbanas y del 6% al 17% en las rurales. El porcentaje del alumnado con rendimiento satisfactorio en matemáticas pasó del 9% al 30% en las zonas urbanas y del 5% al 13% en las rurales.

Gráfico 6.10 Evolución de las puntuaciones medias en las pruebas PISA por características de los alumnos y del centro escolar (— Medio socioeconómico alto; -- Medio socioeconómico bajo; - - Urbano; - - Rural; - - Centros escolares públicos; - - Centros escolares privados) (Fuente: Moreano et al. 2017)



La mayor parte de las políticas descritas anteriormente necesitarán años para consolidarse y universalizarse. La cobertura de la educación preescolar todavía no es universal, en especial si limitamos el análisis a la provisión de educación de calidad. Como hemos visto, la enseñanza básica no proporciona capacidades básicas a todos los alumnos, y mucho menos las oportunidades que necesitan individualmente para desarrollar todo su potencial. El bilingüismo ha comenzado, pero sigue sin ser total, y la enseñanza secundaria de jornada completa no está generalizada aún. La educación superior también tiene limitaciones, tanto de acceso como de calidad. En 2013, solo el 39% de los titulados de secundaria accedió a la educación superior¹¹⁸. Los que accedieron, no entraron en un sistema que garantice calidad: ninguna de las 140 universidades de Perú se sitúa entre las 500 mejores del mundo¹¹⁹ y solo el 3% se encuentra entre las 100 mejores universidades de Latinoamérica¹²⁰.

Las brechas de igualdad han avanzado en la dirección correcta. Las brechas de acceso a la educación preescolar se han cerrado, ha aumentado el número de estudiantes de centros públicos de educación secundaria que acceden a educación a jornada completa, como en

118. Escala- Ministerio de Educación.

119. Clasificación QS 2013.

120. Clasificación QS 2013.

cualquier centro privado. Estudiantes pobres con altas capacidades tienen acceso a Colegios de Alto Rendimiento (COAR) y a becas públicas para estudios universitarios. Pero las brechas de calidad entre centros urbanos y rurales en educación básica siguen siendo importantes y el acceso a universidades o instituciones técnicas de calidad sigue siendo más fácil para los ricos.

Mejorar y ampliar los servicios educativos exigirá un esfuerzo económico y un compromiso político sin precedentes. Para 2021, año del bicentenario de Perú, existe el compromiso de duplicar los salarios del personal docente (con respecto a los de 2015). Esto exigirá que se continúe el proceso de aumentar la eficacia del gasto, así como un aumento sustancial del presupuesto. Pero lo más fundamental es mantener un foco obsesivo en los aprendizajes y en mejorar la calidad de las experiencias de niños y niñas en el centro escolar. La inversión continuada en profesorado exige profundizar el proceso meritocrático en la selección y la promoción de docentes y directores, y profundizar en la cultura de desarrollo profesional continuo, si se quiere tener un impacto sobre el aprendizaje. Los cambios institucionales necesarios están implantados y existe un claro respaldo público al mantenimiento de una carrera basada en los méritos, sin injerencias políticas o clientelismo.

En el nivel de la educación superior, han avanzado los cambios institucionales que apoyan las reformas dirigidas a aumentar la calidad del sistema, y el respaldo de los jóvenes y de la opinión pública está claro. Sin embargo, al igual que en otros países que intentan aplicar reformas universitarias con ganadores dispersos (los estudiantes presentes y futuros) y perdedores concentrados y políticamente poderosos (instituciones de baja calidad), la amenaza de cambio en el equilibrio político está siempre presente.

6.9 Bibliografía

Agüero, J. (2016), “Evaluación de impacto de la Jornada Escolar Completa”, Repositorio institucional – GRADE. En <http://repositorio.grade.org.pe/handle/GRADE/378> . [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Barber, M. y Mourshed, M. (2007), “How the world’s best-performing schools systems come out on top. McKinsey & Company”, <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top> . [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Bau, N., y Das, J. (2017), *The misallocation of pay and productivity in the public sector: Evidence from the labor market for teachers*, Banco Mundial.

Bilagher, M. (2014), “Resultados comparados SERCE-TERCE”, UNESCO, Oficina Regional de Educación para Latinoamérica y el Caribe, Santiago de Chile. En <https://drive.google.com/file/d/0BwzG1KOQMVTIVG5nOUV1LVizM28/view> . [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Elacqua, G., Hincapie, D., Vegas, E., Alfonso, M., Montalva, V., Paredes, D. (2018), *Profesión: Profesor en Latinoamérica: ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Embajada de Perú (2017), “Life in the VRAEM, Peru’s “cocaine valley”. En <https://www.embassyofperu.org/headlines/2017/life-in-the-vraem-perus-cocaine-valley> [Fecha de último acceso 26 de agosto de 2019]

Guerrero, G. (2018), “Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en instituciones educativas públicas focalizadas. Informe final”, Lima, GRADE – Proyecto FORGE. En <http://www.grade.org.pe/en/publicaciones/estudio-sobre-la-implementacion-del-curriculo-nacional-de-la-educacion-basica-en-instituciones-educativas-publicas-focalizadas/> . [Fecha de último acceso el 22 de noviembre de 2019]

Guerrero, G., Rojas, V., Cueto, S., Vargas, J., Leandro, S. (2019), "Implementación de programas de inclusión social en territorios con población vulnerable ¿Cómo está cambiando Beca 18 la vida de los y las jóvenes del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)?", *Documento de Investigación*, 96, Lima, GRADE.

León Jara-Almonte, J. (2016), *Evaluación de Impacto del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar o 'Bono Escuela'*", GRADE – Proyecto FORGE <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Evaluaci%C3%B3n%20Bono%20Escuela%20Juan%20Le%C3%B3n.pdf>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Leon, G. y Valdivia, M. (2015), "Inequality in school resources and academic achievement: Evidence from Peru", *International Journal of Educational Development*, 40, pp.71-84 (2015). doi: 10.1016/j.ijedudev.2014.11.015

Majerowicz, S. (2016), "Evaluaciones Rápidas de Impacto: Acompañamiento Pedagógico, Soporte Pedagógico Intercultural (ASPI) y Soporte Pedagógico", GRADE – Proyecto FORGE. En <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/evaluaciones%20rapidas%20de%20impacto%20Majerowicz.pdf>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Majerowicz, S. y Montero, R. (2018), "Can Teaching be Taught? Experimental Evidence from a Teacher Coaching Program in Peru", Harvard, Job Market Paper. En <https://scholar.harvard.edu/smajerowicz/publications/job-market-paper-can-teaching-be-taught-experimental-evidence-teacher>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Majerowicz, S. (2016), "Impacto de educación inicial sobre desempeño académico", GRADE – Proyecto FORGE. En <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Impacto%20de%20educaci%C3%B3n%20inicial%20Majerowicz.pdf>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

MEF, (2013), "Reseña de Evaluación de Impacto BECA 18. MODALIDAD ORDINARIA 2013". http://www.pronabec.gob.pe/descargas/resena_evaluacion_beca182013.pdf. [Fecha de último acceso 26 de agosto de 2019]

MEF (2019), "Evaluación de impacto del Programa Beca 18 (Cohorte 2015 - Modalidad Ordinaria)". https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Informe_FINAL_Beca_2015_publicar.pdf. [Fecha de último acceso 26 de agosto de 2019]

MINEDU (2005), "Plan Nacional de Educación para Todos, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad", Repositorio MINEDU. En <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/323>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

MINEDU (2016), "Por una Educación con Dignidad". En <http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/inversion-en-infraestructura-educativa-2011%E2%80%932016.pdf>. [Fecha de último acceso 26 de agosto de 2019]

MINEDU (2017), "National Curriculum of Basic Education", Lima, Ministry of Education.

Mizala, A. y Ñopo, H. (2016), "Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997–2007", *International Journal of Educational Development* 47, pp.20-32. doi 10.1016/j.ijedudev.2015.11.014

Moreano , G., Christiansen , A., Ramos , S., Saravia, J.C., Terrones , M. (2017), "El Perú en PISA 2015: informe nacional de resultados". En http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Libro_PISA.pdf. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Murillo, F.J. y Román, M. (2011), "School infrastructure and resources do matter: analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students", *School effectiveness and school improvement* 22(1), pp.29-50. doi [10.1080/09243453.2010.543538](https://doi.org/10.1080/09243453.2010.543538)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017), "PISA 2015 Technical Report". En <http://www.oecd.org/pisa>. [Fecha de último acceso 26 de agosto de 2019]

Rivero, J. (2003), *Propuesta nueva docencia en el Perú*, Ministerio de Educación del Perú, Lima.

Tapia, J. y Cueto, S. (2017), “El apoyo de FORGE al desarrollo del Currículo Nacional de la Educación Básica del Perú. Informe final”, Lima, GRADE – Proyecto FORGE. En <http://repositorio.grade.org.pe/handle/GRADE/397>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Beteille, T, y Evans, D. (2019), “Successful teachers, successful students: recruiting and supporting society’s most crucial professions. The World Bank’s policy approach to teachers”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/235831548858735497/Successful-Teachers-Successful-Students-Recruiting-and-Supporting-Society-s-Most-Crucial-Profession.pdf>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

The Economist (2017), “Latin America’s battle over ‘gender ideology’”, <https://www.economist.com/the-americas/2017/09/30/latin-americas-battle-over-gender-ideology>. [Fecha de último acceso 26 de agosto de 2019]

Vargas, J.C. y Cuenca, R. (2018), *Perú: el estado de políticas públicas docentes*, Instituto de Estudios Peruanos. En <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5868>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Vílchez, K.M.R. y Hurtado, N.S. (2018), “El derecho a la educación intercultural bilingüe de la niñez indígena en el Perú: avances y desafíos”, *Persona y Familia*, 1(7), pp.135-163. doi [10.33539/peryfa.2018.n7.1255](https://doi.org/10.33539/peryfa.2018.n7.1255)

What is the Diploma Programme, <https://www.ibo.org/programmes/diploma-programme/what-is-the-dp/>. [Fecha de último acceso 26 de agosto de 2019]

Banco Mundial (2017), *World Development Report 2018. Learning to Realize Education’s Promise*, Banco Mundial. En <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340>. [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2019]

Yamada, G., Lavado, P., Oviedo, N. (2016), “La evidencia de rendimientos de la educación superior a partir de ‘Ponte en Carrera’”, *Documento de Discusión CIUP* No. 16-08.

CAPÍTULO 7

La reforma educativa en Polonia

Jerzy Wisniewski y Marta Zahorska



Capítulo 7

La reforma educativa en Polonia

Jerzy Wisniewski y Marta Zahorska

Resumen

Este capítulo¹²¹ presenta la historia de los éxitos y desafíos de las reformas educativas en Polonia desde 1999 hasta hoy en el contexto de los cambios políticos y sociales.

Los objetivos de la reforma del sistema educativo de 1999 eran mejorar la calidad y la eficacia del sistema educativo, garantizar la igualdad de oportunidades y aumentar el número de licenciados de programas de educación secundaria y superior. La reforma incluía la modernización del plan de estudios básico y la introducción de exámenes externos. El aspecto fundamental de la reforma era la reducción de la educación primaria de 8 a 6 cursos y la creación de un nuevo nivel de secundaria inferior general de 3 años, lo que amplió un año la educación general y pospuso el acceso a la escuela secundaria general y la formación profesional. La reforma siguió con algunos cambios adicionales en el plan de estudios, orientados a mejorar el desarrollo de las capacidades cognitivas y analíticas y la capacidad de resolución de problemas. Los resultados positivos de las reformas se vieron en el progreso de los estudiantes polacos en ciclos consecutivos (2000-2018) del estudio PISA. Sin embargo, a pesar del buen rendimiento de los estudiantes, las nuevas escuelas secundarias inferiores no tuvieron una buena acogida. En la campaña electoral de 2015, el entonces partido de oposición apeló a una nostalgia generalizada por los “buenos viejos tiempos” y, entre otras propuestas populistas, prometió revertir la reforma educativa eliminando la escuela secundaria inferior. Cuando el partido ganó las elecciones, revirtió rápidamente las reformas

121. Este capítulo ha sido financiado por el programa “La Escuela de Educación de la Polish-American Freedom Foundation y la Universidad de Varsovia, gestionado por la Foundation for Quality Education, fundada por la Polish-American Freedom Foundation.

anteriores, sin tener en cuenta la opinión negativa de los investigadores y las autoridades locales, ni las protestas de padres y profesores. La frustración de los profesores por el caos provocado por la reforma, las malas condiciones laborales y los bajos salarios culminó en 2019 con una huelga en la que participó casi el 80% de los centros educativos. Aunque no tuvo éxito, la protesta fue el comienzo de actividades informales de la sociedad civil como debates ciudadanos sobre educación (NOoE).

7.1. Introducción

En este capítulo presentaremos la historia de los éxitos y desafíos de las reformas educativas en Polonia desde 1999 hasta hoy en el contexto de los cambios políticos y sociales.

La reforma del sistema educativo de 1999 se introdujo 10 años después de que comenzara la transformación política y económica integral de Polonia, que impulsó cambios en Europa central y del Este y llevó a la caída del sistema soviético. Los objetivos de la reforma eran mejorar la calidad y la eficacia del sistema educativo, garantizar la igualdad de oportunidades educativas para todos los estudiantes y elevar el rendimiento académico mediante el aumento del número de licenciados de programas de educación secundaria superior y superior. Para lograr estos objetivos, el Ministerio de Educación introdujo un nuevo plan de estudios básico nacional que establecía solo objetivos generales de aprendizaje para cada nivel de escolaridad, mientras que las decisiones sobre los métodos pedagógicos, los instrumentos didácticos y la selección de libros de texto se dejó en manos de los profesores y los centros educativos. La reforma curricular fue acompañada por la introducción de exámenes externos al final de cada ciclo escolar (primaria, secundaria inferior y superior). El aspecto esencial y visible de la reforma fue la reducción de la educación primaria de 8 a 6 cursos y la creación de un nuevo nivel de secundaria inferior general de tres años. Este cambio estructural facilitó la implementación de la reforma curricular porque amplió un año la educación general integral. Los profesores vieron la apertura de nuevas escuelas de secundaria inferior, con un nuevo plan de estudios y una mayor autonomía en el ámbito escolar, como una

oportunidad para promover enfoques innovadores en la enseñanza y el aprendizaje y para experimentar con nuevos métodos de enseñanza. El aumento de la autonomía de los profesores demostró que se confiaba en sus capacidades y competencias, algo fundamental para poder hacer frente a la implementación de la reforma, y para su éxito global. Los resultados positivos de la reforma se vieron en el progreso de los estudiantes polacos en ciclos consecutivos (2000-2018) del estudio del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA por sus siglas en inglés). Especialmente importante fue la disminución del número de estudiantes de bajo rendimiento en PISA 2003 frente a PISA 2000. Esos estudiantes se beneficiaron del año adicional de educación general y de escuelas de mejor calidad en las zonas rurales.

Sin embargo, a pesar de los buenos resultados de los estudiantes, las nuevas escuelas secundarias inferiores no tuvieron una buena acogida. Esto se atribuyó principalmente al breve plazo de implementación de la reforma, menos de dos años entre la presentación del concepto de reforma y la apertura de nuevas escuelas y la introducción de un nuevo plan de estudios. Además, los profesores de las nuevas escuelas secundarias inferiores se encontraron con problemas de comportamiento típicos de los adolescentes. Aunque los profesores desarrollaron posteriormente métodos para abordar estos problemas de conducta y trabajar eficazmente con los estudiantes adolescentes, estas experiencias negativas permanecieron en la memoria colectiva.

Año tras año, la reforma obtuvo resultados positivos, lo que fue confirmado por los resultados de los estudiantes polacos en el estudio PISA en 2006 y 2009. Polonia se convirtió en el “país con el mejor rendimiento” debido a los resultados medios, superiores al promedio de la OCDE, y a la reducción de la diferencia entre escuelas. Sin embargo, había carencias. Los estudiantes tenían dificultades con las tareas de resolución de problemas no estándar, las competencias de los estudiantes en diferentes tipos de escuelas secundarias superiores variaban significativamente y la participación en los programas preescolares era relativamente baja.

Para abordar esos desafíos, el Ministerio de Educación inició en 2008 una reforma del plan de estudios orientada al desarrollo de aptitudes cognitivas y analíticas, de los instrumentos para la resolución de problemas no estándar y al aumento de las competencias de los alumnos de formación profesional. Al mismo tiempo, se hizo obligatoria la escolarización de los niños de seis años y la educación preescolar para los de cinco años. Aunque el cambio parecía justificado como un medio para facilitar el acceso a los programas preescolares, para muchos fue difícil de aceptar, ya que en general se creía que las escuelas no estaban preparadas para recibir a niños tan pequeños. Se organizó un movimiento de protesta popular muy eficiente bajo la bandera de “Salvemos a los párvulos”.

En la campaña electoral de 2015, el entonces partido de oposición apeló a una nostalgia generalizada por los “buenos viejos tiempos” y capitalizó las opiniones negativas sobre la reforma escolar de 1999 y el cambio de la edad de escolarización. Prometieron, entre otras propuestas populistas, revertir la reforma educativa recuperando la vieja estructura del sistema educativo. Esto incluía la supresión de las escuelas secundarias inferiores y el aumento de la edad de escolarización a los siete años. Cuando el partido ganó las elecciones, impulsó rápidamente nuevas normativas en el Parlamento y revirtió las reformas, ignorando las protestas de profesores, padres, autoridades locales e investigadores. La nueva Ley de Educación demolió el sistema escolar al introducir cambios sin la infraestructura adecuada. Los planes de estudios, los libros de texto y los manuales se redactaron precipitadamente, y el nuevo plan de estudios ya no incluía el aprendizaje de varios campos temáticos a la vez. Se ampliaron los programas de historia y lengua polaca para formar más eficazmente la identidad nacional de los estudiantes.

Esa reforma (de 2017) no se fundamentó en investigaciones y políticas basadas en pruebas, sino que fue una reacción a la opinión pública colectiva de que los colegios no estaban funcionando correctamente. Los profesores lo percibieron unánimemente como una evaluación negativa de su trabajo y de los muchos años que habían dedicado a mejorar la calidad de la educación. La consiguiente disolución de los equipos de profesores de las escuelas

secundarias inferiores eliminó sus valiosos logros y mermó el capital social local.

Las lecciones de la historia de las recientes reformas educativas en Polonia son:

- la reforma de los planes de estudios debería propiciarse mediante la creación de un entorno de aprendizaje innovador y favorable a la reforma que confíe en las capacidades y competencias de los profesores;
- ni siquiera las mejores reformas se pueden sostener si no son comprendidas y apoyadas por una gran parte de la sociedad, especialmente los padres. Sin el apoyo del público, los políticos (populistas) están preparados y son capaces de apelar a la nostalgia popular de los “buenos viejos tiempos”, ignorar la evidencia y revertir reformas anteriores. Es difícil, si no imposible, revertir tales cambios.

7.2. La reforma educativa de 1999

Contexto social y político de la reforma educativa de 1999

Sería imposible describir los cambios sociales o políticos ocurridos en Polonia en los últimos 30 años sin hablar del avance histórico de 1989. Ese año se convocó la denominada “Mesa Redonda” con representantes del sindicato Solidaridad, anteriormente prohibido bajo la Ley Marshal de 1982, y el partido comunista gobernante. Después de varias semanas de negociaciones, se restablecieron las libertades civiles, incluida la libertad de asociación en sindicatos y la abolición de la censura. Sin embargo, el logro principal fue el acuerdo para celebrar elecciones libres para la cámara alta del Parlamento (el Senado) y elecciones libres para el 35% de los escaños de la cámara baja (Sejm). Las elecciones se celebraron el 4 de junio de 1989 y los candidatos del Comité de Ciudadanos ganaron todos los escaños posibles, siendo Lech Walesa, líder de las huelgas de 1980, el primer líder de Solidaridad. Con esta elección, Polonia se convirtió en el primer país del denominado bloque soviético en el que los representantes de la oposición democrática ganaron influencia y poder real.

En septiembre de 1989 se formó un Gobierno no comunista que marcó el final simbólico y real del régimen comunista en Polonia y, en los siguientes meses, en toda Europa del Este.

El nuevo Gobierno comenzó a introducir decididamente reformas, tanto políticas (democratización, estado de derecho, libertades cívicas) como económicas (competencia, libre mercado, limitación del papel del Estado). Las reformas produjeron resultados positivos: se detuvo la enorme inflación, se reactivó el espíritu empresarial individual y se involucró a los ciudadanos en diversas actividades sociales. Sin embargo, las transformaciones rápidas también tuvieron serias repercusiones en forma de brechas sociales. Muchas empresas se declararon en quiebra. Aumentó el desempleo. Se podía observar tanto el rápido éxito económico de unos pocos como una fuerte caída del nivel de vida de muchos grupos sociales. Los empleados del sector público, incluidos los profesores, también experimentaron dolorosos recortes salariales. El escenario político era inestable, los Gobiernos se sucedían rápidamente y, en consecuencia, se emprendieron varias reformas que se abandonaron poco después. Los cambios estructurales afectaron solo muy levemente a la educación.

La limitación de la supervisión del monopolio estatal después de 1989 también dio lugar a cambios en la prestación de servicios sociales, incluida la educación. Se fundaron nuevas instituciones, generalmente privadas, para satisfacer las necesidades educativas, sanitarias y de otro tipo. Se abrieron escuelas y universidades no públicas. El sector de la educación superior privada demostró ser particularmente activo como alternativa a las universidades estatales, cuyos métodos de organización, financiación y gestión ya no estaban a la altura de las expectativas sociales.

A principios de la década de 1990 se introdujeron modificaciones en los planes de estudios, especialmente en el campo de la historia, que fue depurada de elementos de ideología comunista. Al mismo tiempo, se animó a los colegios a permitir que los padres y los estudiantes participaran en la vida escolar. Sin embargo, los métodos de enseñanza no cambiaron. En las clases se usaba el método de la conferencia, y rara vez se animaba a los alumnos a

resolver problemas de forma independiente o a participar en debates. En la segunda mitad de la década de 1990, el Ministerio de Educación lanzó un debate sobre la reforma de los planes de estudios y estableció mecanismos de garantía de la calidad en la educación, incluida la introducción de exámenes externos. Los esfuerzos fueron apoyados por contactos cada vez más estrechos con los países occidentales desarrollados y la cooperación con el Banco Mundial, la OCDE y la Unión Europea (UE), que dedicó fondos de ayuda especiales en preparación para la adhesión anticipada de Polonia. Estos contactos enriquecieron la discusión sobre el desarrollo del sistema educativo polaco, especialmente mediante la comparación de los niveles de vida y la calidad de los servicios públicos en varios países. Nunca se valora lo suficiente el papel de la investigación comparativa internacional en el rendimiento estudiantil¹²² desarrollada desde la década de 1960 por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Estudiantil (IEA) y más tarde por la OCDE (especialmente PISA). Sin embargo, en la década de 1990, Polonia aún no participaba en este tipo de evaluaciones internacionales, por lo que era difícil verificar o contradecir la creencia generalizada de que el sistema educativo polaco estaba funcionando adecuadamente.

7.3. Cambios en el sistema escolar a raíz de la Reforma Educativa (1999)

Los profundos cambios sistémicos iniciados en Polonia en 1989 apenas afectaron al sistema de educación pública. El sistema no se sometió a una reforma fundamental hasta 10 años más tarde. La Reforma Educativa de 1999 fue una de las numerosas reformas del sector público basadas en los principios rectores del nuevo partido gobernante, de soluciones de libre mercado y descentralización. En enero de 1998, tres meses después de la formación del Gobierno, el Ministerio de Educación anunció públicamente un plan de reforma integral del sistema educativo. La necesidad de cambio se justificó en primer lugar por los bajos niveles de rendimiento escolar en general y las significativas desigualdades en el acceso

122. Spring J (2009) *Globalization of education. An Introduction*, Routledge, Nueva York y Londres.

a la educación, que limitaban el desarrollo económico y social. El Ministerio de Educación identificó los siguientes tres objetivos principales de la reforma:

- mejorar el nivel educativo de la sociedad aumentando el número de graduados de programas de educación secundaria superior y superior;
- garantizar la igualdad de oportunidades educativas mediante el desarrollo de una red de escuelas bien dotadas de personal y bien equipadas, especialmente en las regiones rurales; ayuda económica para los estudiantes y mejores medidas para estudiantes con necesidades especiales;
- mejorar la calidad de la educación modernizando la estructura y el contenido del plan de estudios nacional a fin de preparar a los estudiantes para la formación permanente y la participación activa en la vida económica y social.

Un elemento clave de la reforma fue el cambio de la estructura del sistema educativo, logrado mediante la introducción de un nuevo nivel escolar: una escuela secundaria inferior de tres años. La escuela secundaria inferior proporcionó un plan de estudios general añadido a los seis años de la escuela primaria y sirvió como introducción tanto a la escuela secundaria superior de orientación académica como a la profesional. La reforma del sistema educativo se implementó rápidamente para que coincidiera con otras reformas simultáneas del sector público, incluido el sistema de pensiones, la atención médica y la administración pública. En mayo de 1998 se presentó un borrador de la reforma¹²³ educativa integral y en julio la *Sejm* (Cámara Baja del Parlamento) modificó la ley. En enero de 1999, se aprobó la ley “Reglamento para la Reforma del Sistema Escolar¹²⁴” y en febrero se promulgó un decreto ley con el nuevo plan de estudios nacional y las pautas para su implementación. Mientras tanto, se estableció que los primeros cursos de las escuelas secundarias inferiores recién creadas

123. Ministerio de Educación Nacional (1998). Reforma Systemu Edukacji-projekt. WSiP, Varsovia.

124. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego.

comenzaran en septiembre de 1999. El poco tiempo entre el anuncio de la reforma, el proceso legislativo y la implementación no permitió que se realizaran las consultas adecuadas. A pesar de que el Ministerio de Educación y sus funcionarios aseguraron que estaban abiertos a las críticas, fue imposible abrir un verdadero debate en un tiempo tan limitado.

Cambios en la estructura escolar

La introducción de un nuevo nivel escolar fue el cambio más espectacular de la reforma. La educación primaria se redujo de ocho a seis años y se creó una escuela secundaria inferior de tres años (*gimnazjum*), lo que amplió un año la educación general obligatoria, que empezaba a los siete años y terminaba a los 16. Para los siguientes años de enseñanza¹²⁵, los estudiantes podían elegir entre asistir a una escuela secundaria superior de tres años (*liceum*), una escuela técnica de cuatro años o una escuela profesional de dos o tres años. El principio que establecía alguna forma de educación institucional hasta los 18 años¹²⁶ se mantuvo sin cambios.

Las escuelas secundarias inferiores recién creadas debían contribuir a la implementación de la reforma sustancial del plan de estudios nacional y a mejorar la calidad de la educación, especialmente en las zonas rurales. Las nuevas escuelas debían tener zonas de influencia mayores que las de las escuelas primarias ya existentes. Deberían ser lo suficientemente grandes como para que fuera económicamente viable contratar profesores expertos en campos temáticos concretos (como física, química y biología) y financiar el equipo necesario para talleres y laboratorios. También fue prioritaria la introducción de aulas de informática en todas las escuelas secundarias inferiores.

125. El Gobierno que inició la reforma había previsto una forma diferente de educación en el nivel secundario, a través de la institución de escuelas con un perfil basado en el modelo de escuela integral. Pero debido a que perdieron las elecciones después de un mandato de solo 4 años, no pudieron continuar con más cambios en la educación. Sus sucesores mantuvieron los tres tipos de escuela secundaria tradicionales en Polonia.

126. Debido a una estricta observación de esta obligación, muy pocos estudiantes abandonan el sistema educativo antes de los 18 años.

Reforma curricular

Los cambios en la organización de las escuelas debían permitir una introducción más eficiente del elemento más importante de la reforma: el nuevo plan de estudios. Antes de 1989, el sistema educativo se basaba en un temario y un libro de texto por asignatura. Durante la década de 1990 se permitió a cada escuela poner en marcha programas de enseñanza originales con carácter experimental. Sin embargo, muy pocos profesores aprovecharon la oportunidad, porque no estaban preparados y no se consideraban capaces.

La reforma educativa de 1999 introdujo cambios radicales en los temarios escolares. Estos procedían del plan de estudios nacional, que era el que determinaba los objetivos de la educación general (incluidas las aptitudes transversales (Recuadro 1), las pautas sobre el contenido del aprendizaje y las reglas generales para el funcionamiento de las escuelas. El principio clave en el que se basaba el nuevo currículo nacional era el énfasis en la responsabilidad de la escuela a la hora de implementar la misión y los objetivos educativos. Las pautas para temas específicos se formularon en tres puntos:

- objetivos educativos: competencias y actitudes que debían desarrollarse;
- las tareas de la escuela: cómo debía llevarse a cabo el proceso de aprendizaje y enseñanza;
- contenido: el contenido de los temarios escolares.

Recuadro 1: Aptitudes transversales en el plan de estudios general de 1999

En el colegio, se ofrecen al alumno las condiciones para adquirir conocimientos, aptitudes y hábitos para desarrollar las siguientes competencias:

Aprendizaje

- Adquirir conocimientos
- Resolver problemas
- Organizar el proceso de aprendizaje y asumir la responsabilidad de la propia educación
- Usar la experiencia y combinar varios elementos de conocimiento

Razonamiento

- Comprender las relaciones entre el pasado y el futuro, causa y efecto, dependencias funcionales
- Percepción holística y contextual de fenómenos complejos

Investigación

- Buscar, organizar y utilizar información de varias fuentes, incluido el uso razonable y competente de la tecnología de la información y los medios.

Actuación

- Organizar el trabajo propio y el de los demás
- Preparar actividades y asumir la responsabilidad de su funcionamiento y resultados
- Gestión racional del tiempo

Superación personal

- Evaluar la actitud y conducta de uno mismo y de los demás, de acuerdo con estándares aceptados y valores universales
- Asumir las responsabilidades de uno y las de los demás
- Responder al cambio con flexibilidad, buscando nuevas soluciones, enfrentándose a la adversidad
- Mantener la forma física y mental

Comunicación

- Comunicación eficaz
- Presentación del punto de vista propio, proponer argumentos y defender la propia opinión
- Disposición a escuchar y a tomar en consideración las opiniones de otras personas. Resolución de conflictos
- Hacer uso de las nuevas tecnologías de la comunicación

Cooperación

- Trabajar en grupo; negociar y llegar a acuerdos, tomar decisiones en grupo, aplicar procedimientos democráticos
- Establecer y fomentar contactos, construir relaciones interpersonales

Las pautas del plan de estudios nacional establecieron los requisitos estándar que debían cumplir los estudiantes en cada etapa de su educación. También constituían la base para la proliferación de temarios escolares y libros de texto. Fue posible crear muchos temarios para cada asignatura e introducir diferentes manuales. La elección del temario y el libro de texto recayó en el profesor. Este fue un cambio fundamental para los profesores, ya que al alejarse de un temario definido centralmente aumentó su autonomía, pero también su responsabilidad en el éxito de la implementación del plan de estudios. En la práctica, equilibrar la enseñanza de conocimientos y aptitudes supuso un desafío para los profesores. Los profesores se quejaban de que los programas estaban sobrecargados de contenidos y de que no había tiempo suficiente para practicar las aptitudes¹²⁷.

Promoción y formación para la reforma

El Ministerio de Educación hizo un esfuerzo considerable para difundir la información sobre la reforma a todas las partes interesadas en el ámbito local, especialmente a los profesores y los padres. El Ministerio hizo hincapié continuamente en el papel clave de los profesores, no solo en la implementación de la reforma a corto plazo, sino también en el proceso a largo plazo del continuo desarrollo del sistema educativo. El Ministerio de Educación lo expresó en su introducción a una publicación que presentaba la futura reforma¹²⁸:

“La reforma del sistema educativo nunca es una tarea completa, sino más bien un marco para un proceso inspirador. No deseamos destruir lo que está bien. Deseamos ayudar a quienes se esfuerzan por mejorar. Por lo tanto, debe subrayarse claramente que la conciencia de los logros de cada profesor, director, pero también de las autoridades locales, (...) es lo que nos confiere el mandato, pero también la obligación de seguir adelante con esta reforma rápida y completa”.

127. Konarzewski K. Konarzewski K, Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia (2004). ISP, Varsovia.

128. Ministerio de Educación Nacional (1998) Reforma Systemu Edukacji – project. WSiP, Varsovia

Para llegar a los profesores, el Ministerio creó un programa de formación escalonada bajo el título de “Nueva Escuela” (*Nowa Szkoła*). Durante la primera etapa del programa, se formó a 2.750 instructores para ofrecer programas de desarrollo profesional para profesores¹²⁹ Los formadores organizaron reuniones con los consejos de profesores¹³⁰ para debatir los cambios en el plan de estudios. Abordaron temas que incluían una mayor autonomía y responsabilidad de los centros escolares a la hora de crear programas de enseñanza, la integración interdisciplinaria (materias cruzadas), el establecimiento de sistemas de evaluación escolar y la preparación para exámenes externos. El Ministerio calculó que aproximadamente el 70% de los profesores participaron en el programa¹³¹ de formación. Al mismo tiempo, los centros regionales de desarrollo de la enseñanza organizaron reuniones de información. Desde abril hasta junio de 1999, más de 200.000 profesores participaron en 6.363 conferencias de este tipo¹³². El Ministerio de Educación, después de consultar a las autoridades académicas, definió los requisitos para los cursos de desarrollo profesional de los profesores y dispuso un fondo especial en forma de subvenciones a las universidades sobre una base competitiva. En efecto, en los tres ciclos del programa de becas, 15.000 profesores completaron cursos de posgrado y unos 80.000 profesores participaron en cursos de perfeccionamiento más cortos¹³³.

Un elemento importante de la campaña de información del Ministerio fue la denominada “Biblioteca de la reforma” (*Biblioteczka reformy*). Incluía 40 folletos (formato de libro de texto A5, con unas pocas docenas de páginas cada uno) que presentaban los aspectos esenciales de la reforma de forma clara y sencilla. Abarcaban los programas de enseñanza, la organización de la red escolar, la financiación, los manuales, las evaluaciones y exámenes, el trabajo de los profesores y la supervisión. La tirada de cada folleto fue de 75.000 ejemplares

129. Ministerio de Educación Nacional (2001) *Edukacja, Raport 1997 – 2001*. Wydawnictwo CODN, Varsovia

130. El consejo de profesores es un órgano principal de toma de decisiones en una escuela. Decide sobre los programas de enseñanza, el desarrollo profesional, las calificaciones de los estudiantes y la graduación, etc.

131. *Ibidem*

132. Al mismo tiempo, las escuelas emplearon a medio millón de profesores. *Ibidem*

133. *Ibidem*

y se enviaron gratuitamente a escuelas, bibliotecas y centros de formación de docentes. A pesar de los esfuerzos, los temores no se disiparon por completo y tampoco se tranquilizó del todo a la gente. Las encuestas entre los profesores mostraron que estaban inmensamente preocupados por los cambios previstos; se sentían especialmente inseguros debido al cambio en las condiciones de empleo. En 1999, más del 50% de los entrevistados en una muestra nacional de profesores creía que la reforma debía posponerse¹³⁴.

Libros de texto

La política de desmonopolización del mercado de libros de texto escolares se introdujo en la etapa inicial de las transformaciones económicas generales de 1989. Por lo tanto, cuando se introdujo la reforma educativa en 1999, ya había varias editoriales profesionales compitiendo, aunque la empresa estatal (WSiP), la única proveedora de libros de texto antes de 1989, seguía manteniendo una posición dominante. La reforma, y más concretamente la posibilidad de que las escuelas eligieran un programa y libros de texto, creó oportunidades únicas para que las editoriales desarrollaran y mejoraran su posición en el mercado.

En el corto plazo que pasó entre el anuncio y la implementación de la reforma, las editoriales hicieron un enorme esfuerzo para dotar a los profesores de nuevos libros de texto para los cursos que se iniciaron con la reforma, especialmente el primer curso de la escuela secundaria inferior, a principios del año académico 1999-2000. Antes de que se autorizara su uso en las escuelas, todos los libros de texto debían ser evaluados por expertos designados por el Ministerio de Educación. En la lista de nuevos libros de texto aceptados, que se anunció antes del comienzo del año académico 1999-2000, había 179 títulos. La lista no incluía libros de ejercicios ni manuales para profesores. Se calculó¹³⁵ que en total estaban disponibles más de 500 títulos publicados por 150 editoriales.

134. Putkiewicz E, Siellawa-Kolbowska K, Wiłkomirska A, Zahorska M, (1999) *Nauczyciele wobec reformy edukacji*. ISP, Varsovia, p. 142.

135. Gołębiewski Ł, (2000) *Raport o książce szkolnej*, Biblioteka Analiz, Varsovia

La mayoría de los nuevos libros de texto proponían soluciones innovadoras tanto en el método como en la forma. Esto animó a los profesores a verificar sus propios métodos pedagógicos y didácticos y a buscar nuevas soluciones. Recibieron apoyo, ya que la aparición en el mercado de nuevos libros de texto estuvo acompañada de manuales con metodología, planificación de lecciones y material didáctico que se podía copiar, entregar a los estudiantes y utilizar en clase. Sin embargo, a los editores les resultó difícil llegar a los profesores con información sobre sus ofertas de temarios y libros de texto. Como consecuencia de ello, las editoriales organizaron y participaron en varias conferencias didácticas, complementando la campaña sobre la reforma del Ministerio de Educación y contribuyendo al desarrollo de los conocimientos de los profesores.

Evaluación

La introducción de exámenes externos estandarizados al final de cada etapa de la educación fue un cambio de gran importancia y que tuvo grandes consecuencias. Los exámenes de primaria y secundaria inferior se convirtieron en obligatorios, a diferencia del examen final de secundaria (*Baccalaureate* o *Matura*). Sin embargo, dado que este último sustituyó al examen de ingreso a la universidad, todos los estudiantes que aspiraban a continuar su educación en un nivel superior hicieron el examen. Los reformadores diseñaron el sistema de pruebas y exámenes para¹³⁶:

- evaluar a los alumnos sobre la adquisición de las aptitudes y conocimientos definidos en el plan de estudios nacional;
- permitir comparaciones en el rendimiento de los centros escolares y los estudiantes individuales;
- indicar la regularidad y la calidad del aprendizaje.

136. Ministerio de Educación Nacional (2001) *Edukacja, Raport 1997 – 2001*. Wydawnictwo CODN, Varsovia

Las pruebas y los exámenes debían ser ante todo herramientas de reflexión y autoevaluación para las escuelas. Tenían que ayudar al proceso de sacar conclusiones sobre el rendimiento y la calidad de los colegios. La intención era utilizar los resultados de las evaluaciones externas (supervisión) solo en un grado limitado, y debían tomarse en consideración las condiciones de una escuela determinada. Sin embargo, debido a las listas de clasificaciones publicadas en la prensa, las pruebas se convirtieron pronto en la base para una evaluación pública (informal) del rendimiento de las escuelas, la comparación de escuelas e incluso la evaluación de profesores concretos. Otra razón fue que los resultados del examen final de la secundaria inferior (junto a los resultados del certificado del graduado escolar) fueron cruciales para la admisión a las escuelas secundarias. Un buen resultado equivalía a la admisión en una escuela secundaria superior de renombre, lo que a su vez aumentaba las posibilidades de un buen resultado en el examen de bachillerato y la oportunidad de matricularse de forma gratuita en una de las mejores universidades estatales. En las grandes ciudades surgió la admisión selectiva para las escuelas secundarias inferiores, a pesar de la existencia de zonas de captación escolar garantizadas por ley. Por ejemplo, las escuelas introdujeron clases con un programa ampliado de lenguas extranjeras, y durante el proceso de admisión se evaluaban las aptitudes lingüísticas de los estudiantes, aunque también se tenía en cuenta el resultado de su examen final de primaria. Poco a poco, preparar a los estudiantes para los exámenes se convirtió en uno de los cometidos más importantes de todos los profesores, de modo que los estudiantes practicaban a menudo la realización de exámenes y el “aprendizaje para las pruebas”.

Gestión, financiación y garantía de calidad

La reforma educativa se implementó paralelamente a la reforma administrativa, que introdujo una estructura administrativa local de tres grados con responsabilidad delegada para gestionar los centros escolares en diferentes niveles. Los municipios gestionaban las escuelas primarias y secundarias inferiores, las regiones las escuelas secundarias superiores y las

provincias (*voivodehips*)¹³⁷, las escuelas profesionales superiores. Las autoridades locales recibieron del presupuesto estatal, en forma de subvención, fondos para la financiación de la educación. La suma se calculó en base al número de estudiantes. Sin embargo, los fondos no se destinaron al presupuesto local y, por lo tanto, podían dedicarse a cualquier objetivo. En la práctica, por lo general, la subvención solo cubría los sueldos de los profesores. Las autoridades locales tuvieron que cubrir los costes restantes con sus propios recursos.

Una de las tareas iniciales más importantes de las nuevas autoridades fue configurar una red escolar en su área de influencia. Los municipios tenían que establecer escuelas secundarias inferiores y tomar decisiones sobre el posterior funcionamiento de escuelas primarias significativamente más pequeñas (seis años en lugar de ocho). Las autoridades regionales se hicieron cargo de las escuelas secundarias superiores, incluidas las escuelas profesionales, que cubrían las necesidades de las antiguas empresas industriales y no las necesidades económicas del momento. Dado que la financiación de la educación dependía del número de estudiantes, los fondos asignados a las pequeñas escuelas rurales eran insuficientes. Muchas de ellas se cerraron y los alumnos tuvieron que ser trasladados a instituciones más grandes.

La reforma del sistema educativo, unida a la reforma de la administración pública, también abordó los temas de supervisión. La tarea de controlar los aspectos legales y educativos de las actividades escolares se encomendó a las Juntas de Educación (*Kuratria Oświaty*) situadas dentro de la estructura de la administración del Gobierno provincial (*voivodeship*). El rendimiento escolar se evaluó periódicamente mediante una autoevaluación (que incluía sondeos de opinión entre padres y estudiantes), visitas de expertos *in situ* y exámenes externos. En total, tres órganos influyeron en el funcionamiento de los colegios: las autoridades locales (condiciones materiales de enseñanza), las Juntas de Educación (supervisión de los aspectos regulatorios, especialmente el cumplimiento del plan de estudios nacional) y los directores

137. Las Universidades lograron su autonomía en los primeros años de la década de 1990

de colegio (coordinación del proceso de aprendizaje). En ocasiones, esta configuración causó tensiones, especialmente en asuntos de organización con consecuencias económicas (por ejemplo, tamaño de las clases, actividades extraescolares, etcétera).

Los cambios organizativos también requirieron el nombramiento de nuevos directores y el intercambio de directores entre las escuelas existentes. Los directores fueron seleccionados por medio de concursos, lo que les proporcionó una gran confianza y un estatus más alto en las comunidades locales. Los nuevos directores, especialmente los de las escuelas secundarias inferiores, intentaron promover una cultura escolar basada en la calidad y la cooperación. La mayor autonomía de las escuelas y los profesores en la toma de decisiones sobre los programas escolares facilitó la tarea. De acuerdo con las recomendaciones, las escuelas debían estar abiertas a la cooperación con las comunidades locales, y especialmente con los padres. Cada escuela debía tener un estatuto, una declaración de objetivos, un programa educativo, normas de calificación y otros principios que guiaran la vida escolar. El objetivo de las recomendaciones era crear equipos de profesores que pudieran trabajar juntos para alcanzar los objetivos comunes. En muchos colegios, se consideró que las recomendaciones no eran más que unos trámites engorrosos. Sin embargo, algunos centros escolares crecieron gracias a la implementación de las pautas (Recuadro 2).

Recuadro 2: Estudio de un caso de éxito en la implementación de reformas

El trabajo de investigación realizado en 2006 por un grupo de sociólogos de la Universidad de Varsovia sobre una selección de 20 escuelas secundarias inferiores, permitió identificar una escuela en la que se cumplían completamente las recomendaciones de los reformadores para crear una cultura escolar cordial basada en la colaboración.

El director del colegio era un hombre muy activo y capaz. Había viajado mucho y estaba familiarizado con los sistemas escolares de muchos países. Cuando, en la primavera de 1999, se tomó la decisión de introducir escuelas secundarias inferiores, comenzó a contratar profesores. Durante los tres meses previos al comienzo del año escolar, debatieron la estrategia básica para el funcionamiento del centro escolar. La inauguración del año académico fue un gran evento al que asistieron profesores, padres, funcionarios locales y empresarios. Después del evento, no supuso ningún problema encontrar patrocinadores dispuestos a apoyar al colegio.

El centro tenía sus propias normas y reglamentos internos (acordados con la Asociación de Padres), que se acataban al pie de la letra. Se respetaron los derechos de los estudiantes. Los líderes de la clase formaron un cuerpo consultivo con el que el director se reunía una vez a la semana. Los estudiantes estaban motivados para aprender y desarrollar sus competencias en una cultura de grandes expectativas. No se observaron casos graves de comportamiento negativo de los estudiantes. El absentismo, un problema en la mayoría de las escuelas polacas, era casi inexistente, igual que la repetición de curso. Aunque la zona, al igual que otros municipios rurales, estaba afectada por un alto desempleo, un bajo nivel educativo de los padres y una renta media baja, los resultados de las pruebas de los alumnos fueron significativamente mejores que el promedio de la región.

En Polonia, muchos colegios intentaron desarrollar aptitudes prácticas y sociales garantizando un sistema bien organizado para involucrar a profesores innovadores y cooperativos. Sin embargo, en la mayoría de los centros escolares, los profesores impartían lecciones tradicionales que se centraban principalmente en la transferencia de conocimientos que consideraban indispensables para lograr buenos resultados en los exámenes. Esto, a su vez, se reflejaba directamente en la opinión que tenían los ciudadanos del profesor y de la calificación de la escuela.

Profesores

Para muchos profesores, la reforma supuso un cambio, pero algunos perdieron su puesto de trabajo debido a la reducción de los años de la escuela primaria de 8 a 6, al cierre de pequeñas escuelas rurales y de requisitos más exigentes para los profesores de secundaria inferior (título universitario). Además, se introdujeron nuevos principios de ascenso. Se podían alcanzar niveles más altos permaneciendo en el puesto requerido y participando en cursos de desarrollo profesional. Un ascenso al siguiente nivel significaba un salario más alto.

Las encuestas realizadas a los profesores mostraron su preocupación tanto durante la planificación como durante la implementación de la reforma. Había una sensación de inseguridad particularmente elevada relacionada con un cambio en las condiciones de empleo. En 1999, más del 50% de los entrevistados de una muestra nacional de profesores indicó que la reforma debía detenerse¹³⁸. La actitud de los profesores hacia soluciones específicas en el marco de la reforma se estudió a finales de 2000¹³⁹ a petición del Ministerio de Educación. El estudio también incluyó a estudiantes, padres y representantes de las autoridades escolares locales. De un amplio conjunto de temas, seleccionamos a continuación algunos que consideramos especialmente importantes.

Tabla 1: Percepción de los profesores sobre la reforma educativa (%) (2000)

<i>Cambio introducido con la reforma</i>	<i>Porcentaje de respuestas positivas</i>	
	<i>Profesores de primaria</i>	<i>Profesores de secundaria inferior</i>
Creación de escuelas secundarias inferiores	41	72
Posibilidad de elegir libros de texto y programas escolares	90	90
Introducción de sistemas de evaluación interna	80	86

138. Putkiewicz E, Siellawa-Kolbowska K, Wiłkomirska A, Zahorska M, (1999) Nauczyciele wobec reformy edukacji. ISP, Varsovia, p. 142.

139. Ministerio de Educación Nacional (2001) Edukacja, Raport 1997 – 2001. Wydawnictwo CODN, Varsovia

Los profesores¹⁴⁰ de ambos tipos de escuelas dieron una respuesta muy positiva a la posibilidad de elegir libros de texto y programas de enseñanza (90% de respuestas positivas). El nuevo sistema de evaluación interna, en el que un equipo de profesores determinaba las reglas, los criterios y la escala de calificación, también fue muy bien recibido (80% y 86%). Los profesores de escuelas primarias evaluaron la introducción de escuelas secundarias inferiores mucho peor (solo un 41% de respuestas positivas) que sus colegas que trabajaban en las nuevas escuelas secundarias inferiores (72% positivo). La encuesta también incluía preguntas sobre los programas escolares utilizados por los profesores. Una abrumadora mayoría (98% en las escuelas primarias y 95% en la secundaria inferior) utilizaba programas elaborados por expertos y aprobados por el Ministerio de Educación. Uno de cada cuatro profesores modificó parcialmente el programa para adaptarlo a las necesidades de sus alumnos. Solo los profesores más creativos (2-3%) diseñaron sus propios programas de enseñanza.

Cuatro años después del lanzamiento de la reforma, el profesor Konarzewski¹⁴¹ entrevistó a una muestra representativa de 950 profesores de escuelas primarias y secundarias inferiores. Sus opiniones sobre los efectos de la reforma se resumen en la tabla siguiente.

Tabla 2: Opinión de los profesores sobre los efectos de la reforma (%) (2003)

	<i>Escuelas primarias</i>		<i>Escuelas secundarias inferiores</i>	
	Rural	Urbano	Rural	urbano
Todos los cambios para mejor	2	0	3	1
Más cambios para mejor que para peor				
Más cambios para peor que para mejor	44	40	27	39
Todos los cambios para peor	10	10	10	12
Sin impacto	6	7	6	4
Sin opinión	9	8	10	12

140. La muestra representativa incluyó 765 escuelas primarias y sus 7091 profesores; 241 escuelas secundarias inferiores y 2604 profesores, respectivamente.

141. Konarzewski, K. Reforma oświaty, ISP 2004

Los profesores de las escuelas secundarias inferiores rurales fueron el único grupo que declaró que la reforma tenía un impacto más positivo que negativo, mientras que los profesores de las escuelas primarias rurales eran el grupo más escéptico. La diferencia de opinión podría deberse al hecho de que las escuelas secundarias inferiores eran nuevas, estaban mejor equipadas y, a menudo, estaban situadas en edificios rehabilitados, con profesores cualificados que estaban dispuestos a innovar. Por otra parte, las escuelas primarias de los pueblos estaban en malas condiciones, al tiempo que el número de estudiantes, clases y profesores disminuía. Existía un gran riesgo de que las escuelas pequeñas cerraran.

7.4. Implementación de la reforma y sus consecuencias

La implementación de la reforma comenzó con la admisión de todos los graduados del sexto curso de la escuela primaria al primer grado de las escuelas secundarias inferiores recién creadas. Inicialmente, la reforma curricular afectaba únicamente a los estudiantes de un curso. Dado que no era posible garantizar la infraestructura escolar necesaria en tan poco tiempo, las autoridades locales se vieron obligadas a elegir algunas escuelas primarias y transformarlas en escuelas secundarias inferiores. La apertura de una escuela secundaria inferior significaba que los alumnos de la antigua escuela primaria tenían que trasladarse a otras instituciones. Como esto no siempre fue posible, a veces no se realizaron cambios en los centros escolares, excepto el séptimo grado, que se denominó primer curso de secundaria inferior.

Hubo una serie de desafíos durante las primeras etapas de implementación de la reforma. Debido a la rapidez con la que se llevó a cabo, a los profesores les costó familiarizarse con los nuevos programas y libros de texto, por lo que con frecuencia eligieron los materiales al azar. No todos los programas de estudios se adaptaban bien a las necesidades de los alumnos. En ocasiones, por ejemplo, faltaba en el temario de matemáticas un elemento necesario para la enseñanza de la física. También hubo retrasos en la impresión y entrega de algunos libros de texto a los colegios. Estos problemas logísticos contribuyeron a la percepción negativa de la reforma en la opinión pública. Sin embargo, en opinión de los ciudadanos, el mayor

problema de las escuelas secundarias inferiores era de carácter comportamental. Surgieron conflictos entre estudiantes y profesores, lo que nunca había ocurrido en las escuelas primarias. Este fue el efecto combinado de reunir a los jóvenes de la denominada “edad difícil” en un tipo de escuela en la que los profesores no tenían la debida preparación. Y tampoco la tenían los centros de asesoramiento psicológico, las instituciones destinadas a apoyar a los colegios en esos casos.

Con el tiempo se resolvieron la mayoría de los problemas de la implementación. Se construyeron nuevos edificios para las escuelas secundarias inferiores y se solucionaron los problemas con los temarios y los libros de texto. Los profesores adquirieron la experiencia y capacidad necesarias para trabajar con adolescentes y tratar los problemas típicos de la adolescencia. Sin embargo, aún permanecía la percepción de las escuelas secundarias inferiores como lugares donde los jóvenes a menudo se desmoralizaban por la violencia, el alcohol, las drogas y el sexo.

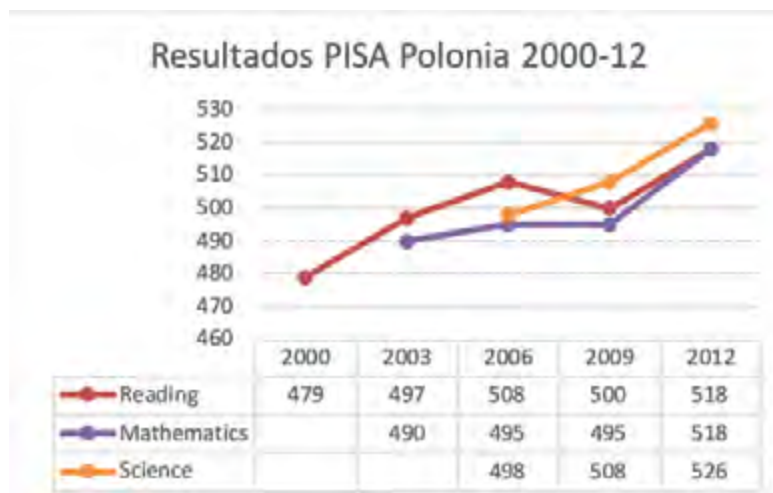
A pesar de las dificultades, muchos directores y profesores, especialmente en los centros escolares recién creados, vieron la reforma como una oportunidad para abandonar las rutinas escolares obsoletas e introducir métodos de enseñanza innovadores para involucrar a los jóvenes, cooperar con las comunidades locales y expandir gradualmente la aplicación de tecnologías informáticas. La introducción de nuevos programas de estudios en los colegios contó con el apoyo de editores de diversos tipos de libros educativos. Ofrecieron cursos de formación para promover sus libros de texto, programas, métodos y materiales didácticos. Sus esfuerzos, apoyados por las autoridades educativas, tuvieron resultados positivos, aunque no de inmediato.

Evaluar el efecto de una reforma siempre es un reto. Polonia tuvo la suerte de participar en el primer estudio PISA, de modo que pudo evaluar la reforma de 1999. El estudio se llevó a cabo por primera vez en 2000. En ese momento, los estudiantes de 15 años (el grupo de edad al que se dirige PISA) no se habían visto afectados por la reforma. El segundo ciclo de

PISA, en 2003, evaluó a los estudiantes que estaban en el último año de las nuevas escuelas secundarias inferiores, por lo que el grupo objetivo del estudio PISA 2000 podía servir como punto de referencia para la evaluación de la reforma al comparar los resultados en ciclos consecutivos del estudio.

La mejora en la puntuación de PISA entre 2000 y 2003 sirvió como una evaluación muy positiva de la reforma (Ver Gráfico 1). Polonia mejoró significativamente sus puntuaciones en todos los ámbitos. Además, el análisis¹⁴² de la distribución de los resultados de los estudiantes reveló que la mejora de los resultados medios entre 2000 y 2003 se debió sobre todo a la reducción del número de malos estudiantes. Además, los avances más significativos los protagonizaron estudiantes que previamente habían terminado la escuela profesional básica. Después de la reforma, al posponerse el seguimiento, se les dio la oportunidad de adquirir capacidades más generales en las recién creadas escuelas secundarias inferiores.

Gráfico 1: Resultados promedio de PISA - Polonia¹⁴³



142. Jakubowski, M., Patrinos, H., Porta, E., & Wisniewski, J. (2016), The effects of delaying tracking in secondary school: evidence from the 1999 education reform in Poland. *Education Economics* 1-16. doi: 10.1080/09645292.2016.1149548

143. Cada una de las competencias del informe PISA es una competencia principal en cada tercer ciclo del estudio. Las tendencias en lectura se calculan desde 2000, las matemáticas desde 2003 y las ciencias desde 2006. <http://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/>

La introducción de exámenes después de cada etapa educativa hizo que fuera más sencillo tomar decisiones sobre la educación superior. Todos los estudiantes (al final de la secundaria inferior), o casi todos (bachillerato) hicieron los exámenes, lo que automáticamente les permitió solicitar el ingreso en centros de un nivel superior. Hubo un proceso de selección, pero en general, fue más fácil acceder a las etapas posteriores de aprendizaje. El resultado fue un auténtico éxito educativo. El número de graduados de la escuela secundaria y la universidad aumentó rápidamente. Por otro lado, las escuelas profesionales, que habían gozado de mayor popularidad durante la época comunista y a las que durante medio siglo había asistido casi el 50% de los que abandonaron la escuela primaria, se hundieron debido a la falta de candidatos.

Sin embargo, al cabo de algunos años, incluso la exitosa implementación de los principales objetivos de la reforma dio lugar a acusaciones contra sus autores. La gente se quejaba de la mala preparación de los estudiantes y de la devaluación de los títulos. Los detractores pasaron por alto el hecho de que esto se debió a una afluencia significativamente mayor de candidatos a escuelas secundarias e instituciones de educación superior. Los estudiantes tenían competencias y aptitudes más diversificadas. Además, algunos estaban menos interesados en mejorar sus conocimientos y capacidades que en ampliar su condición de estudiante (prestaciones, especialmente del seguro médico, cubierto por el Estado) y posponer su ingreso en el mercado laboral, caracterizado por un elevado desempleo.

También se cuestionó el papel de las escuelas secundarias inferiores para ofrecer igualdad de oportunidades, uno de los principales objetivos de la reforma. En las grandes ciudades, las escuelas secundarias inferiores diferían en calidad debido a los nuevos mecanismos de admisión selectiva (a pesar del principio de zona de influencia escolar garantizado por la ley). Por ejemplo, las escuelas abrieron clases con un curso prolongado de lengua extranjera y, en el momento de la admisión, evaluaron las aptitudes de los futuros estudiantes, lo que tuvo graves consecuencias. Los padres, especialmente los de clase media, intentaron matri-

cular a sus hijos en escuelas con mejor reputación. Esto no debería haber ocurrido, pero se hizo caso omiso de las excepciones, porque los directores de los centros escolares estaban interesados en admitir buenos estudiantes. Se depositaron grandes esperanzas en las escuelas secundarias inferiores rurales, que iban a elevar el nivel de educación de los niños del campo, pero también ahí hubo cierto grado de decepción. En muchas ciudades, los colegios estaban bien equipados, pero solo los alumnos locales podían aprovechar plenamente las oportunidades. Los autobuses que llevaban a niños de aldeas lejanas salían de los centros una vez que terminaban las lecciones normales. De hecho, esos niños no podían participar en muchas de las actividades extraescolares o beneficiarse de la ayuda adicional de los profesores en el proceso de aprendizaje. Un escrutinio de los resultados de los exámenes seguía mostrando un fuerte vínculo entre los resultados de los estudiantes y el nivel de educación y lugar de residencia de sus padres¹⁴⁴.

En 2001 se celebraron en Polonia elecciones al Parlamento y la educación fue uno de los principales asuntos abordados por varios partidos en la campaña electoral. Los partidos de la oposición criticaron la reforma de 1999 y sugirieron que eran necesarias algunas “correcciones”. En particular, propusieron que no se convirtiera la secundaria técnica en escuelas secundarias generales destacadas y en centros de formación profesional continua. Otra de las opciones que se propusieron fue posponer la introducción del examen final externo de la escuela secundaria. La oposición ganó las elecciones e introdujo rápidamente los dos cambios propuestos. El mensaje de ese movimiento fue triple. En primer lugar, decía que la reforma no era perfecta; en segundo lugar, era posible cambiar (al menos en parte) la reforma; y, en tercer lugar, se frenó la modificación de los planes de estudio de la educación secundaria superior.

Esa fue la primera señal de que la sostenibilidad y la continuidad de las reformas educativas podrían verse afectadas por cambios políticos.

144. Dolata R, (2008) Szkoła – segregacje – nierówności. Universidad de Varsovia, Varsovia.

7.5. Seguimiento de la reforma

Modernización de los planes de estudio

Los informes PISA de 2003 y 2006 mostraron que los estudiantes tuvieron un buen rendimiento en lectura y comprensión y se situaron entre los mejores en las comparaciones internacionales (ver Gráfico 1). Sin embargo, aún tenían problemas en algunas áreas, incluyendo los problemas de matemáticas que requieren apartarse de las soluciones esquemáticas sencillas, el razonamiento en ciencias naturales y la resolución de problemas generales. El informe nacional sobre los resultados de PISA de 2006 indicó que: “El desarrollo de capacidades de pensamiento independiente, razonamiento científico, simulación y razonamiento matemáticos, formulación de hipótesis, redacción de conclusiones concisas, percepción de soluciones alternativas a los problemas, es el talón de Aquiles del sistema educativo polaco¹⁴⁵.”

Al mismo tiempo, PISA y otros estudios se utilizaron para analizar hasta qué punto la selección de la educación general (académica) y la trayectoria profesional afectaron a los logros de los estudiantes. En el primer estudio PISA (2000), la diferencia en los resultados estaba relacionada en gran medida con el tipo de escuela: los resultados de los estudiantes de la escuela profesional fueron muy flojos, mientras que los estudiantes de las escuelas secundarias superiores de educación general estuvieron muy por encima de la media internacional. En el estudio PISA 2003, que solo incluía a estudiantes de secundaria inferior, las diferencias, especialmente entre centros escolares, fueron mucho menores. Una mejora significativa en los resultados medios se debió a un mejor rendimiento de los estudiantes más flojos. Para evaluar el efecto de la selección, en el informe PISA de 2006 se realizó una prueba adicional en los primeros cursos de secundaria superior. Los resultados fueron tan diferentes y tan relacionados con el tipo de escuela como en el caso del informe PISA 2000.

145. Ministerio de Educación Nacional (2007) Wyniki badania 2006 w Polsce. MEN, Varsovia

Estos resultados llevaron, en 2008, a la preparación de otro cambio en los planes de estudio escolares. La reforma introducida en 2008 tenía como objetivo desarrollar las aptitudes cognitivas y analíticas, las capacidades no estándar para la resolución de problemas y el aumento de las competencias de los alumnos de la escuela profesional (por ejemplo, alfabetización básica). El nuevo plan de estudios de educación general¹⁴⁶ creó dos ciclos de 6 años: el primero para la escuela primaria y el segundo para las escuelas secundarias inferiores y superiores. El plan de estudios de educación general cubierto en los primeros cursos de todos los tipos de escuelas secundarias superiores sería básicamente el mismo: las mismas materias y los mismos objetivos de aprendizaje. La diferenciación de los planes de estudio en programas de orientación académica o profesional empezaría en el segundo curso, para mitigar los efectos negativos de la selección en diferentes tipos de escuelas.

Cada ciclo de aprendizaje recibió un conjunto de objetivos generales (ver Tabla 3) que determinaron el papel de un ciclo determinado en el contexto del aprendizaje continuo: una introducción gradual al mundo de fenómenos cada vez más complejos y al desarrollo de aptitudes que permitieran la comprensión y el uso del conocimiento para un mayor aprendizaje y desarrollo. El objetivo de la educación era desarrollar competencias definidas como una combinación de conocimientos, capacidades y actitudes (como se define en la Recomendación del Parlamento Europeo¹⁴⁷).

146. El nuevo plan de estudios se introdujo en diciembre de 2008 por orden del Ministerio de Educación Nacional.

147. Recomendación del Parlamento Europeo y el Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias del aprendizaje continuo. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2006/962/oj>

Tabla 3: Objetivos del ciclo de aprendizaje

PRIMARIA	<p>La educación general en las escuelas primarias es fundamental: la escuela introduce minuciosamente a los estudiantes en el mundo del conocimiento, facilitando su desarrollo intelectual, ético, emocional, social y físico equilibrado.</p> <p>El objetivo de la educación general en la escuela primaria es:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) adquisición por parte de los estudiantes de una serie de informaciones básicas sobre hechos, reglas, teorías y prácticas, principalmente sobre temas y hechos cercanos a su experiencia; 2) adquisición por parte de los estudiantes de capacidades para usar lo que saben para realizar tareas y resolver problemas; 3) formar a los estudiantes en actitudes fundamentales para la actuación eficiente y responsable en el mundo contemporáneo.
SECUNDARIA INFERIOR Y SUPERIOR	<p>La educación general en las escuelas secundarias inferiores y superiores, aunque se imparte en dos centros escolares diferentes, forma, en lo que se refiere al programa, un conjunto coherente y constituye la base de diversas cualificaciones profesionales y su consiguiente desarrollo o modificación; es un punto de partida para el aprendizaje permanente.</p> <p>Los objetivos de la educación general en las etapas III y IV son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la adquisición por parte de los estudiantes de un determinado conjunto de informaciones sobre hechos, reglas, teorías y prácticas; 2) la adquisición por parte de los estudiantes de capacidades para hacer uso de la información adquirida durante la realización de tareas y la resolución de problemas; 3) forjar actitudes que propicien un comportamiento eficiente y responsable en el mundo contemporáneo

El documento especifica que la formación de las actitudes de los estudiantes consiste en fomentar un mayor desarrollo personal y social. Así, las actitudes se han asociado a valores como honestidad, credibilidad, responsabilidad, perseverancia, autoestima, respeto por los demás, curiosidad cognitiva, creatividad, espíritu empresarial, educación y disposición a participar en la cultura, tomar iniciativas y trabajar en grupo. También se hizo hincapié en la importancia del compromiso cívico y el respeto por las diferentes tradiciones y la cultura de la nación. Los colegios se comprometieron a prevenir cualquier forma de discriminación.

Cada ciclo educativo del plan de estudios nacional se complementó con las principales competencias transversales (Ver Tabla 4).

Tabla 4: Competencias transversales

PRIMARIA	SECUNDARIA INFERIOR Y SUPERIOR
1) Lectura - definida como una actividad sencilla, así como la capacidad de comprender, usar y procesar textos en un grado que permita adquirir conocimientos, desarrollarse emocional, intelectual y éticamente y participar en la vida social.	1) Lectura - capacidad de comprender, utilizar y procesar de forma reflexiva textos, incluidos los textos culturales, que lleven al cumplimiento de los propios objetivos, el desarrollo personal y la participación activa en la vida social
2) Razonamiento matemático: capacidad para aplicar herramientas matemáticas básicas en la vida cotidiana y llevar a cabo un razonamiento matemático elemental	2) Razonamiento matemático: capacidad para aplicar herramientas matemáticas básicas en la vida cotidiana y formular juicios basados en el razonamiento matemático
3) Pensamiento científico: capacidad para sacar conclusiones basadas en observaciones empíricas de la naturaleza y la sociedad.	3) Pensamiento científico: capacidad de aplicar el conocimiento científico para identificar y resolver problemas y formular conclusiones basadas en observaciones empíricas de la naturaleza y la sociedad.
4) Capacidad para comunicarse en el idioma nativo y en un idioma extranjero, tanto oralmente como por escrito	4) Capacidad para comunicarse en el idioma nativo y en idiomas extranjeros, tanto oralmente como por escrito
5) Capacidades TIC incluyendo la búsqueda y el uso de información	5) Capacidades TIC fluidas 6) Capacidad para buscar, seleccionar y realizar un análisis crítico de la información
6) Capacidad para aprender como forma de satisfacer la curiosidad natural por el mundo y descubrir los propios intereses y prepararse para la educación superior	7) Capacidad para reconocer las propias necesidades educativas y de aprendizaje
7) Capacidad para trabajar en equipo en colaboración con otros	8) Capacidad de trabajar en equipo de manera colaborativa

Los conocimientos, capacidades y actitudes que un estudiante debía adquirir y desarrollar en el centro escolar se describieron detalladamente en términos de resultados educativos. Esto permitió la formulación de requisitos de calificación como base para las herramientas de examen. Según la nueva norma, todos los alumnos estaban obligados a participar activamente en al menos un proyecto colaborativo durante la escuela secundaria inferior, y los resultados debían presentarse a toda la escuela. La participación en el proyecto se anotaba en el certificado de finalización de estudios, pero no se evaluaba.

La introducción de cambios curriculares y la preparación de nuevos exámenes fueron acompañadas por campañas de información a gran escala dirigidas a estudiantes, padres y profesores, a quienes también se les ofrecieron diversas oportunidades de formación. Las escuelas organizaron pruebas y exámenes con tareas acordes a los estándares del nuevo plan de estudios.

Dado que el plan de estudios nacional concedía prioridad a las competencias, las escuelas se animaron a buscar soluciones innovadoras y a elaborar sus propios temarios sin una división estricta entre materias escolares, sino más bien en torno a cuestiones transversales y a la consolidación de las competencias. (Recuadro 3).

Recuadro 3: Radowo Małe: una escuela excepcional

Radowo Małe es una pequeña ciudad en una región pobre de Polonia con enormes problemas sociales.

El centro escolar está equipado de forma poco convencional. Las aulas y los pasillos están llenos de alacenas, aparadores, espejos, baúles y un montón de cachivaches y cerámicas hechas por los niños. Muchas aulas se han transformado en talleres y laboratorios para cursos de teatro, cocina, viajes, química, cerámica y vidrieras.

Director del colegio: “Cada taller y sus actividades están destinados a desarrollar competencias específicas. En el aula de teatro enseñamos a escuchar, hablar, a resolver problemas de forma creativa, a trabajar en grupo. En el aula de viajes enseñamos a buscar conocimientos de diversas fuentes, presentar la información de diferentes formas, comunicarse y hacerse entender; en el taller de cocina enseñamos a trabajar en grupo y a asumir responsabilidades, así como a aprender y planificar el trabajo. En el laboratorio de arte enseñamos a planificar, llevando un proyecto hasta su conclusión...”¹⁴⁸

El colegio sigue el plan de estudios nacional, pero adopta un enfoque original combinando en un proyecto temas de varias asignaturas y trabajando en él en grupos de distintas edades. Las clases están organizadas de tal manera que los estudiantes tengan tiempo suficiente para diversas actividades. La realización de 2-3 lecciones a la vez garantiza que tanto los estudiantes como los profesores puedan trabajar libremente. Cada niño tiene al menos 6 horas a la semana en el formato de taller.

Probablemente, los cambios en el plan de estudios nacional y los exámenes externos introducidos en 2008 contribuyeron a mejorar el rendimiento de los estudiantes polacos en el estudio PISA de 2012 (ver el Gráfico 1), como se indicó en el informe nacional sobre el estudio:

148. Quotes from Manthey E (2017) Nie-zwykła publiczna szkoła – reportaż z Juniorowa, <https://www.juniorowo.pl/nie-zwykla-publiczna-szkola/> acceso 24.10.2018.

“La nota media en matemáticas de los estudiantes polacos ha aumentado hasta en 23 puntos (...) También se produjo un cambio significativo en el campo de la resolución integral de tareas: por término medio, los estudiantes polacos resuelven problemas que requieren razonamiento, argumentación y creación y aplicación de estrategias, mejor (de media) que los estudiantes de países de la OCDE. En cuanto a competencia científica, los estudiantes polacos han mejorado en 18 puntos”¹⁴⁹.

Reducción de la edad de inicio de la escolarización

Tras la implementación efectiva de la reforma sistémica de 1999 y la modernización del plan de estudios nacional, el Ministerio de Educación comenzó a introducir algunos cambios adicionales en el sistema educativo. Estos cambios en particular estaban enfocados a la participación de los niños en la educación preescolar. Con este fin, a partir de 2003, se exigió que los niños de 6 años asistieran a una guardería o a clases preparatorias (las llamadas clases “cero”) en las escuelas primarias. Después, en 2008, la escolarización se convirtió en obligatoria para los niños de seis años y la preescolar para los de cinco años. Estos cambios tenían dos objetivos. El primero era ofrecer a los niños de seis años un plan de estudios que abarcara capacidades básicas como lectura, escritura y aritmética. El segundo objetivo era crear más plazas en las guarderías para niños de 3 a 5 años, trasladando a los niños mayores al sistema escolar oficial.

Aunque el cambio parecía justificado, para muchos era difícil de aceptar. Primero, se creía que los centros escolares en general no estaban preparados para recibir a niños tan pequeños y que no tenían la organización, programación y equipamiento necesarios. Además, los niños permanecían en la guardería hasta el regreso de sus padres del trabajo, mientras que en las escuelas los estudiantes podían irse a casa después de tan solo unas horas, lo que desorganizó la vida de muchas familias. Se disponía de atención extraescolar, pero no se

149. Ministerio de Educación Nacional (2013) PISA Wyniki Badania 2012 w Polsce. MEN, Varsovia

consideraba apropiado para niños pequeños. Se organizó de manera muy eficiente un movimiento de protesta social popular bajo el lema de “Salvemos a los niños pequeños”.

Bajo la creciente presión de los medios de comunicación y de la opinión pública, y con el apoyo de la oposición parlamentaria, el Gobierno retrasó varias veces la implementación de la reforma. Sin embargo, esto no satisfizo a los manifestantes, que se hicieron aún más fuertes. A finales de 2014, se presentó al Parlamento una solicitud de referéndum firmada por casi un millón de ciudadanos. Además de sobre la edad de inicio de la escuela, se preguntaba también sobre la educación obligatoria para los niños de 5 años, la restauración de la estructura educativa anterior a la reforma de 1999 y los cambios curriculares. El Parlamento rechazó la solicitud alegando que los temas eran demasiado limitados y demasiado específicos para un referéndum nacional.

Cambios después de 2015 - revocación de las reformas

La derogación de la ley de reducción de la edad escolar se convirtió en una de las consignas de la oposición en la campaña electoral parlamentaria de 2015 y fue acompañada de la promesa de restaurar la estructura escolar anterior a 1999, lo que llevaría a la supresión de las escuelas secundarias inferiores.

El partido de oposición ganó las elecciones al Parlamento e inmediatamente comenzó a cumplir su promesa electoral. La ley se modificó en cuestión de semanas y se restableció el inicio de la edad de escolarización a los 7 años. Al mismo tiempo, se abolió la obligación de la escuela preparatoria para los niños de cinco años. Se ignoraron por completo las protestas de las autoridades locales, que habían invertido en la preparación de las escuelas para la acogida de los niños de seis años y señalaron las dificultades de “devolver” a los niños a las guarderías.

Los planes para restablecer la estructura de la antigua escuela, y así eliminar las escuelas secundarias inferiores, provocaron la oposición de las partes más interesadas: estudiantes, padres y profesores. También protestaron los investigadores, citando los resultados de PISA

como evidencia de la fortaleza del sistema actual y la ausencia de análisis que demostraran que un nuevo sistema sería más efectivo. Las autoridades locales también señalaron la necesidad de invertir en infraestructura escolar. El Ministerio hizo caso omiso de las protestas, pero para calmar los ánimos, anunció el lanzamiento de un proceso de consulta nacional. Declararon que los planes para cualquier cambio futuro se derivarían de las conclusiones y recomendaciones de las consultas. En la práctica, la consulta fue una farsa, limitada a discusiones en Internet mal moderadas. Nunca se presentaron resúmenes ni conclusiones. Las organizaciones de padres y profesores respondieron con críticas justificadas (Recuadro 4).

Recuadro 4: Consultas de las propuestas de reforma en opinión de ONG¹⁵⁰

“El Gobierno anunció consultas muy amplias. Nos gustó la idea. Estábamos anticipando un debate público serio”, decía Iga Kazimierczyk de la Fundación Przestrzeń dla edukacji (Espacio para la educación). De hecho – añadía - no fueron consultas, sino reuniones de expertos en un círculo cerrado de 1.800 personas divididas en grupos, y un intercambio de opiniones en una plataforma restringida. “No sabemos, y no lo sabremos pronto, qué opiniones y qué propuestas se formularon”, se lamentaba. Señaló que las consultas se realizan cuando se consulta un proyecto específico, y “en este caso nadie vio un proyecto así”. Sławomir Broniarz, presidente del Sindicato de Profesores Polacos añadía: “Hubo una declaración sobre el cierre de las escuelas secundarias inferiores, y estábamos esperando el proceso de consulta en esta área. Menciono esto porque me parece que el debate, la discusión iniciada por el Ministerio, es solo para ayudar a hacerse una idea. Esto significa que, hasta ahora, se ha desmantelado algo de la estructura. Es más fácil que construir. Toda la comunidad de profesores espera ahora su propuesta”.

Sin contar con un informe de las consultas, el Ministerio de Educación anunció, no obstante, la intención de restablecer una estructura escolar con una escuela primaria de ocho años, una escuela secundaria general de cuatro años, una escuela secundaria técnica de cinco años y una escuela profesional de tres años. Esto supuso la supresión de las escuelas secundarias inferiores. No es casualidad que el anuncio se hiciera durante una conferencia fuera de la capital y el primer día de las vacaciones de verano de 2016. Los profesores se sintieron decepcionados, pero no tuvieron la oportunidad de expresar su protesta de manera organizada.

150. *Gazeta Prawna* (2006) *Konsultacje MEN nie tak szerokie jak zapowiadano*. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/953445,organizacje-spoleczne-konsultacje-men-nie-tak-szerokie-jak-zapowiadano.html> (acceso 28.11.2019)

La Ley de Educación aprobada en diciembre de 2016 demolió una vez más el sistema escolar al introducir cambios sin una infraestructura adecuada y con planes de estudio, libros de texto y manuales redactados apresuradamente. Los cambios del plan de estudios implicaban el abandono de soluciones que integraban el aprendizaje de varios campos temáticos a la vez. Se ampliaron los temarios de historia y lengua polaca para formar más eficazmente la identidad nacional de los estudiantes. El aprendizaje basado en proyectos dejó de ser obligatorio.

Los cambios introducidos por el Ministerio de Educación no se basaron en pruebas, sino en la idea de que las escuelas no funcionaban correctamente. Los profesores lo percibieron unánimemente como una evaluación negativa de su trabajo y de los muchos años de esfuerzos constantes para mejorar la calidad de la enseñanza. La división de equipos de profesores en las escuelas secundarias inferiores y el desperdicio de sus valiosos logros, supuso una pérdida de capital social y profesional local, y constituyó un grave problema. Los resultados de numerosos cursos de formación basados en el antiguo plan de estudios y dirigidos a las necesidades específicas de los estudiantes en cada uno de los tres niveles de escolaridad se perdieron y los planes para nuevos programas de desarrollo profesional tuvieron que modificarse, porque sus destinatarios y sus necesidades de formación ya no eran los mismos. A pesar de la decepción y el descontento por los cambios, el profesorado no abandonó los proyectos a largo plazo destinados al desarrollo de competencias transversales clave, especialmente en ciencias y lenguas extranjeras. Sin embargo, el impacto de las medidas tomadas por el nuevo Gobierno se hizo evidente al cabo de solo unos pocos años.

El borrador de este capítulo se terminó en el otoño de 2018. En los meses siguientes, tuvieron lugar en Polonia algunos acontecimientos que se describen brevemente a continuación.

El otoño de 2018 estuvo marcado en Polonia por protestas salariales a gran escala de jóvenes médicos, policías y profesores. A principios de 2019, la Junta Ejecutiva del principal sindicato de profesores (ZNP) adoptó una decisión sobre un conflicto colectivo invitando al

Gobierno a negociar un aumento de los salarios de un 30%. Como no hubo respuesta a la invitación, los centros escolares convocaron referendos sobre la huelga. La determinación de la comunidad docente resultó ser más fuerte que la presión ejercida por las autoridades públicas, ya que más del 80% de los centros escolares participaron en el referéndum sobre la huelga. El Gobierno no solo se negó a responder a las demandas sindicales, sino que al mismo tiempo el partido gubernamental prometió un gasto significativamente mayor en prestaciones familiares y ofreció ayuda económica a los agricultores.

La huelga de la mayoría de los profesores polacos (70-80%, más de medio millón) comenzó el 8 de abril, pocos días antes de los exámenes escolares clave, como los exámenes de fin de primaria y secundaria. El aumento de los salarios (entre los más bajos de los estados miembros de la OCDE) no era el único motivo de la protesta. Los profesores estaban hartos del caos y la sobrecarga curricular de los efectos de la reforma de 2017 (especialmente la eliminación de las escuelas secundarias inferiores, que se había introducido sin consultar con los profesores).

Sorprendentemente, la huelga de profesores obtuvo un gran apoyo social. La mayoría de los padres no se quejaron y, en cambio, colaboraron para cuidar a sus hijos durante el horario escolar oficial. Muchos empleadores ofrecieron la posibilidad de llevar a los niños a la empresa o a la oficina y algunas empresas incluso contrataron profesionales para cuidar y ofrecer actividades de aprendizaje para los niños. Los Gobiernos locales financiaron el libre acceso a instituciones públicas como museos, zoológicos, etcétera. La gente recaudó dinero para compensar la pérdida de salario de los profesores en huelga.

Hubo un fenómeno importante que acompañó a la protesta de los profesores: el debate ciudadano sobre la educación (*Narada Obywatelska o Edukacji - NOoE¹⁵¹*) iniciado por grupos informales de profesores y educadores en la web (JaNauczyciel - Me-the-Teacher; Protest z wykrzyknikiem - Protest with exclamation mark) y apoyado por la organización no gu-

151. <https://www.naradaobywatelska.pl/>

bernamental Stocznia (Astillero) con experiencia en la defensa de programas de políticas públicas. Stocznia propuso el formato de café mundial para los debates y puso a disposición un sitio web específico con un sencillo manual sobre cómo organizar el debate y la plantilla para recopilar información básica (situación, número de participantes) y un resumen de los resultados. Los debates se organizaron antes de la huelga, durante la huelga y cuando se suspendió. En total, se llevaron a cabo más de 150 debates en toda Polonia con la participación activa de profesores, padres, estudiantes y autoridades locales. Los resúmenes y las conclusiones se analizaron y se utilizaron para fundamentar los debates políticos durante la campaña electoral al Parlamento (en otoño). El impacto de esas actividades podría verse ya en unos meses.

7.6. Resumen

Las tres reformas recientes del sistema educativo polaco, incluidas la reforma del sistema de 1999, la reforma que redujo la edad de inicio de la escolarización y la reforma reciente que revirtió las dos anteriores, se introdujeron apresuradamente, desde arriba, sin apoyo suficiente para los profesores y con opiniones públicas diferentes.

J. Nelson¹⁵² presentó, en un informe del Banco Mundial, un análisis en profundidad sobre la toma de decisiones en el campo de la educación en los países poscomunistas. Identificó muchas similitudes en los métodos de actuación de los países que recientemente habían adoptado un sistema democrático. Afirmó que las nuevas autoridades centraban su atención en los cambios económicos y políticos, mientras que el sector de servicios públicos no se trataba como una prioridad. Lo que ocurrió después fue que los Ministerios responsables de los servicios públicos no tenían suficiente influencia política, especialmente en la solicitud de fondos públicos. Además, los funcionarios de alto rango del Ministerio de Educación

152. Nelson J, (2000) *Reforma de la Sanidad y la Educación*. Banco Mundial, Washington DC

eran apartados con bastante frecuencia de sus funciones, no solo después de un cambio de gobierno, sino también bajo el mismo gobierno¹⁵³. Las decisiones tomadas por un gobierno a menudo eran socavadas por el siguiente. En tales circunstancias, el desarrollo de una política de educación a largo plazo era imposible. La única posibilidad de realizar cambios era evitar que los adversarios modificaran las decisiones de los predecesores.

J. Nelson también destacó el papel esencial de los profesores en el sistema educativo, a menudo ignorados por las autoridades. Si la comunidad de profesores no aprobaba las reformas, no se producirían los cambios o solo se implementarían de manera superficial. Obtener la aprobación de los profesores requería una buena estrategia de comunicación, negociaciones exhaustivas y tiempo suficiente. Los profesores desconfiaban del cambio por varias razones, especialmente por el riesgo de desestabilizar los principios de su trabajo con los estudiantes, disminuir su prestigio profesional o reducir sus salarios. Por tanto, las autoridades educativas se encontraron en una disyuntiva. Por un lado, la introducción de cambios positivos requería medidas rápidas y aprovechar el momento, y, por otro lado, las reformas de éxito debían ir precedidas de acciones a largo plazo, amplias consultas y consensos con diversos grupos de interés y partidos políticos.

El resultado de las acciones emprendidas sin acuerdo entre el Gobierno y la oposición fue dramático para el sistema educativo. La introducción de nuevas reformas radicales cada pocos años a menudo provoca resistencia o desánimo entre los profesores debido a las nuevas condiciones de trabajo, los cambios en los grupos escolares y la falta de cooperación entre las personas. Esto representa una amenaza para todas las reformas que pretenden modernizar del plan de estudios, así como los métodos y medios de enseñanza y aprendizaje. Es mucho más fácil rehabilitar edificios y reemplazar libros de texto que modificar métodos didácticos sólidos. Los profesores polacos, que trabajaban en las escuelas del denominado

153. Śliwerski B, (2009) *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*. Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Varsovia

“socialismo real”, tuvieron que rechazar más tarde los valores en los que se suponía que debían creer. En definitiva, experimentaron una sucesión de reformas cada pocos años, con los consiguientes cambios en el plan de estudios y los métodos de enseñanza. Por lo tanto, se volvieron expertos en el arte del mimetismo. Algunos de ellos informaron sobre la aplicación de métodos innovadores esperados por las autoridades, pero cambió muy poco, tal vez nada, su relación con los estudiantes o los métodos de enseñanza.

Cabe mencionar también que la esencia de la reforma de 1999 era el establecimiento y apertura de nuevas posibilidades. Las escuelas secundarias inferiores fueron el símbolo de la reforma. Debían garantizar mejores condiciones para profesores y estudiantes. La introducción del cambio se basó en la participación de equipos completos que trabajaban en las escuelas, con el apoyo de las autoridades locales. El Ministerio destacó que creía en las competencias y capacidades de los profesores, e hizo cambios para mejorar en lo posible.

Durante la introducción de la reforma más reciente, llegó del Ministerio un mensaje completamente diferente. El Ministerio subrayó más de una vez que el sistema no estaba funcionando bien, pero nunca concretó sus puntos débiles ni su origen. Los profesores podrían considerar que su trabajo no se valoraba lo suficiente. El remedio propuesto era la supresión de las escuelas secundarias inferiores y una perspectiva poco clara de volver a los “buenos tiempos”. La destrucción y la concentración en el pasado no fomentan la participación en el proceso de cambio.

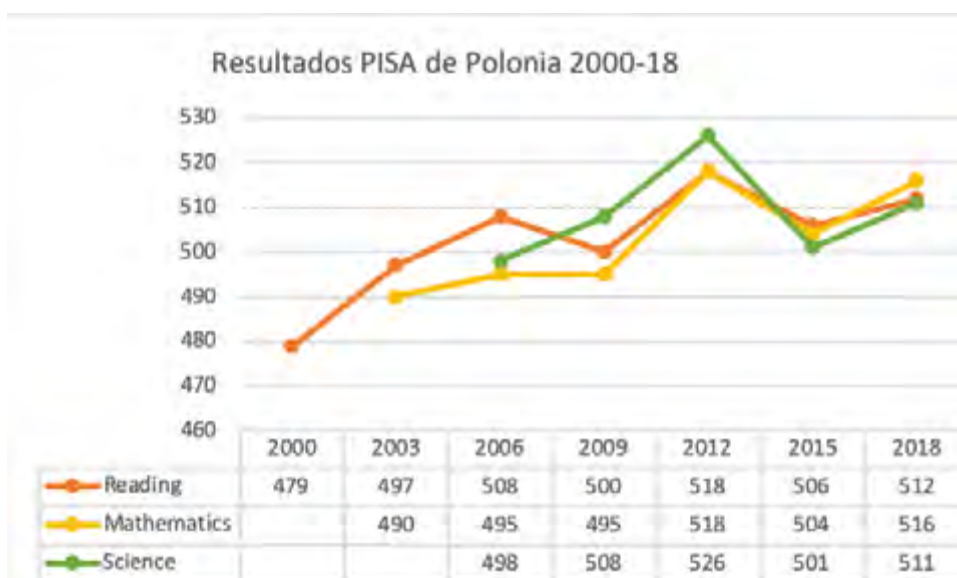
El 3 de diciembre de 2019 se publicaron los resultados de PISA 2018. Los resultados de los estudiantes polacos siguieron mejorando (ver Tabla 5 y Gráfico 2) y se situaron significativamente por encima de la media de la OCDE. Estos resultados sitúan a Polonia entre los países con mejor rendimiento en Europa.

Tabla 5. Tendencias en el rendimiento medio de los estudiantes polacos en PISA

	LECTURA	MATEMÁTICAS	CIENCIAS
Tendencia media de 3 años en el rendimiento medio	+ 4,5 *	+ 5,1 *	+2,1
Variación a corto plazo del rendimiento medio (2015 a 2018)	+6,2	+ 11,2 *	+ 9,6 *

* indica las tendencias y cambios estadísticamente significativos, o las estimaciones de rendimiento medio que están significativamente por encima o por debajo de las estimaciones de PISA 2018.

Normalmente, esto debería ser motivo de satisfacción, orgullo y celebración. Pero no en Polonia en 2019. Los estudiantes que se sometieron a la prueba PISA en marzo de 2018 fueron el último grupo que había asistido a las escuelas secundarias inferiores, que se cerraron como resultado de la “reforma” de 2017. Es una paradoja que tengamos evidencias sólidas de que esas escuelas eran buenas cuando ya no existen.

Gráfico 2: Resultados promedio de PISA - Polonia 2000 - 2018

CAPÍTULO 8

Reformas educativas y curriculares en Portugal: análisis de cómo y por qué han mejorado los conocimientos y las aptitudes del alumnado

Nuno Crato



Capítulo 8

Reformas educativas y curriculares en Portugal: análisis de cómo y por qué han mejorado los conocimientos y las aptitudes del alumnado

Nuno Crato¹⁵⁴

Resumen

A comienzos de siglo, tras los deplorables resultados obtenidos en las primeras pruebas TIMSS y PISA, el sistema educativo portugués se encontraba en una encrucijada. Claramente, el alumnado no estaba alcanzando los niveles mínimos de competencia en comprensión lectora, matemáticas, ciencias y otras materias básicas. El sistema necesitaba una remodelación profunda, de modo que se realizaron cambios. En 2015, cuando se publicaron los últimos resultados de las pruebas internacionales PISA y TIMSS, Portugal registró un salto cuantitativo: en PISA, los resultados del alumnado se situaron por encima de la media de la OCDE; y en TIMSS, los alumnos de cuarto curso alcanzaron puntuaciones más altas en matemáticas que varios países con resultados habitualmente altos, como Finlandia. ¿Cómo se logró este avance? Para entender qué había ocurrido, necesitamos observar lo que Portugal ha hecho en los últimos 10 o 15 años. Aunque muchos ministros de diferentes ideologías llevaron a cabo diversas reformas, la mayoría de los cambios siguieron un hilo común: prestaban cada vez más atención a los resultados. Esto acabó dando un enorme impulso a la mejora, respaldado por docentes experimentados. Sin embargo, este impulso general asumió muchos aspectos concretos diferentes, y dio pie a reformas distintas. Durante el periodo 2011-2015, las reformas llegaron más lejos, y fueron muy claras, intencionales y explícitas: un plan de estudios claro, mayor autonomía de los centros educativos, evaluación regular del alumnado, itinerarios de formación profesional, flexibilidad. Todo esto ayudó a preparar a los jóvenes para una vida activa, productiva y responsable en el siglo XXI.

154. Nuno Crato, ISEG, Universidad de Lisboa, R. Miguel Lupi 20, 1200-781, Lisboa, Portugal.
Dirección electrónica: ncrato@iseg.ulisboa.pt

8.1. Introducción

Portugal llegó tarde al siglo XX, y tardó mucho en recuperarse del analfabetismo, la pobreza, el aislamiento y un sistema escolar muy limitado.

Hasta 1956, no se amplió la escolarización obligatoria, de tres cursos a cuatro, y solo para los niños. En 1960, la ampliación incluyó también a las niñas. En 1964, se estableció una educación obligatoria de seis años, y en 1967, se creó el llamado ciclo unificado preparatorio, que permitía a todos los escolares obtener el mismo tipo de instrucción hasta sexto curso. En 1986, se amplió la escolarización obligatoria hasta el noveno curso, y en 2012, hasta el duodécimo.

En el censo de 1970, cuatro años antes de la revolución democrática, casi el 18% de la población era analfabeta, el 66% de los jóvenes de 15 años no había completado ningún nivel de educación formal, y solo el 0,9% de la población total era titulada en educación superior¹⁵⁵.

Los avances conseguidos en las últimas décadas del siglo XX son extraordinarios. A raíz de la mejora general de las condiciones económicas a partir de la década de 1960, la euforia de la explosión de la natalidad, la restauración de la democracia, la entrada en la Comunidad Europea y la llegada de los fondos estructurales europeos, la escolarización se amplió, y el país cambió por completo. En 30 años, como revela el censo de 2001, el analfabetismo cayó del 18% al 9%, el porcentaje de jóvenes de 15 años sin ningún nivel de educación formal cayó del 66% al 9,2%, y la fracción de la población con educación superior subió del 0,9% al 8,4%.

Todos estos éxitos fueron esencialmente cuantitativos, es decir, democratizaron la educación, ampliaron el sistema escolar, y aumentaron la escolarización obligatoria. Pero, al parecer, no lograron llevar a los jóvenes a niveles razonables de alfabetización y educación general¹⁵⁶. El debate sobre la calidad de la educación dividió al país.

155. Pordata, <https://www.pordata.pt>, [Fecha de último acceso 3 de agosto de 2019]

156. Análisis similares se han hecho en varios contextos, resaltando la necesidad de buscar resultados más allá de las aportaciones. Véase, por ejemplo, Donnelly et al. (2019).

Por un lado, pedagogos, reformistas, políticos en el poder y profesores de las nuevas facultades de enseñanza del profesorado creadas a finales de la década de 1980 para sustituir las viejas escuelas normales de magisterio, defendían el sistema y sostenían que la democratización de la educación no estaba degradando el nivel educativo de los titulados en enseñanza media [hasta noveno curso] y de educación secundaria.

Por el otro lado, profesores universitarios e intelectuales de mediana edad, tanto de la izquierda tradicional como conservadores, acusaban a los políticos en el poder de degradar la educación, bajar los estándares, e introducir ideas románticas e irrealistas en el ámbito educativo.

Aunque tomar partido es muy polémico, hay que decir que el primer grupo resaltaba adecuadamente los éxitos de la democratización, y criticaba, con razón, un sistema de enseñanza muy tradicional. De igual modo, el segundo grupo tenía razón al resaltar la necesidad de elevar los objetivos curriculares, y al criticar las ideas extravagantes que tildaban de desfasado el concepto de conocimientos básicos (Crato 2006).

Al país le esperaban noticias impactantes. El TIMMS¹⁵⁷ de 1995 mostró que el nivel de matemáticas de los alumnos portugueses de cuarto curso se situaba en la parte inferior de la escala, con solo dos países, Irán e Islandia, por detrás. En 2001, cuando se publicaron los resultados de PISA¹⁵⁸ 2000, los estudiantes portugueses se situaron por debajo de la media en las tres áreas (comprensión lectora, matemáticas y ciencias) y muy por debajo de la media de la OCDE.

157. TIMMS (Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) es una evaluación de gran escala diseñada para informar la política y la práctica educativas proporcionando una perspectiva internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje de matemáticas y ciencias. El TIMSS es un proyecto de la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA por sus siglas en inglés) y está dirigido por el Centro de Estudio Internacional de TIMSS del Boston College en colaboración con una red mundial de organizaciones y representantes de los países participantes.

158. PISA es el Programa de Evaluación Internacional de los Estudiantes dirigido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Cada tres años, desde 2000, evalúa a estudiantes de 15 años de todo el mundo en comprensión lectora, matemáticas y ciencias. Las pruebas están diseñadas para calibrar en qué medida los estudiantes dominan las materias principales que les permitan estar preparados para situaciones de la vida real en el mundo adulto.

Los resultados no pusieron fin al debate, ya que un debate politizado jamás se resuelve. Pero los detractores del sistema educativo ganaron autoridad al exigir nuevas reformas centradas en la calidad de la educación.

En los años siguientes, el debate continuó y adoptó muchas formas. Las reformas del sistema de enseñanza fueron en ocasiones contradictorias y atendían a fines distintos, pero hasta 2015 avanzaron en esencia en una dirección clara: prestar más atención a los resultados.

En los próximos apartados detallaré la historia de estos cambios y resaltaré varias reformas que facilitaron un mejor rendimiento de los estudiantes portugueses en pruebas internacionales a gran escala. En el Apartado 2, describo las reformas pragmáticas efectuadas en el periodo 2001-2010. En el Apartado 3, detallo las reformas emprendidas durante los años 2011-2015, un periodo en el que los resultados de los estudiantes mejoraron sensiblemente. En el Apartado 4, resaltaré qué preocupaciones del siglo XXI se establecieron. En el Apartado 5 presento las conclusiones.

8.2 De 2001 a 2010: tiempos pragmáticos producen reformas pragmáticas

Si queremos señalar una fecha de inicio de las reformas positivas que condujeron a mejoras constantes y significativas en el sistema portugués, podríamos escoger 2001. Fue entonces cuando el Ministerio de Educación publicó –por primera vez– los resultados medios por colegio, basándose en los exámenes de finalización de la educación secundaria. Esto suscitó un amargo debate público. Líderes de opinión, periodistas y algunos políticos de la oposición¹⁵⁹ llevaban años afirmando el derecho a conocer los resultados por centro educativo. Durante años, el partido gobernante bloqueó su publicación. Solo tras las amenazas de demanda

159. Tanto aquí como en otras partes de este texto, siempre que sea posible evitaré deliberadamente mencionar el nombre de ministros y partidos políticos, ya que creo que diferentes personas en diferentes situaciones podrían actuar de distinta forma. Las cuestiones son de naturaleza política, pero independientes de los partidos. Por suerte, o por desgracia, las actitudes en educación son transversales a derecha e izquierda, y el hecho de poner etiquetas puede contribuir a confundir las cuestiones.

judicial, basadas en la ley de revelación de datos administrativos¹⁶⁰, se vio el Gobierno obligado a publicar estos datos.

Una vez publicados los datos, progenitores, administradores de centros, docentes, estudiantes y ciudadanos en general pudieron mirar cada colegio y ver cómo se situaba en un marco comparativo. Pronto, la publicación de datos estuvo teñida por las clasificaciones efectuadas por distintos periódicos y entidades, y esto desvió la atención de los problemas esenciales. Pero la publicación de los datos sirvió para abrir los ojos y tuvo efectos positivos para el país. La población comprendió que había centros muy buenos y otros no tan buenos en zonas prósperas. Y de manera similar, había centros muy buenos y otros no tan buenos en zonas desfavorecidas.

Por supuesto, existía, y existe, una correlación directa entre la posición socioeconómica del alumnado y los resultados obtenidos por los centros escolares. Pero también quedó claro que algunos centros son más eficaces que otros a la hora de tender puentes sobre las brechas en los resultados relacionadas con la posición socioeconómica. Todos los centros podían mejorar, y las condiciones económicas no constituían un obstáculo insuperable. Los colegios pueden luchar contra la procedencia desfavorecida de sus alumnos. Los colegios pueden mejorar.

El 14 de noviembre de 2001, la OCDE publicó los primeros resultados PISA¹⁶¹. Esta prueba internacional empezó a realizarse en 2000 en 28 países de la OCDE y cuatro países socios. Más tarde, otros 15 países y regiones se unieron a la misma prueba de 2000. Portugal ha participado en PISA desde su creación, al igual que la mayoría de los países de la Unión Europea.

160. "Constituição da República Portuguesa", art. 268.º, y "Código do Procedimento Administrativo", aprobado por D-L 442/91, de 15 de noviembre, y revisado por D-L 6/96, de 31 de enero.

161. OCDE/UNESCO, Instituto de Estadística (2003).

Los resultados portugueses fueron decepcionantes: el rendimiento estaba por debajo de la media de la OCDE en las tres áreas (Comprensión Lectora, Matemáticas y Ciencias). En comprensión lectora, solo cuatro países tenían una media inferior (Rusia, Letonia, México y Brasil); en matemáticas, solo cuatro países presentaron una media inferior (Grecia, Luxemburgo, México y Brasil); y en ciencias, solo tres países alcanzaron una media inferior (Luxemburgo, México y Brasil).

Estos resultados provocaron la indignación de muchos líderes de opinión y algunos políticos. Unos meses después, en abril de 2002, cuando subió al poder un nuevo Gobierno, el ministro de Educación anunció de inmediato la creación de un grupo de trabajo para mejorar el currículo, y la constitución de una comisión para mejorar la enseñanza de matemáticas y ciencias. Se establecieron exámenes de matemáticas y lengua portuguesa al final de la educación obligatoria (novenio curso)¹⁶². El país mostraba un talante proclive a la reforma.

Entonces las cosas volvieron a cambiar. El primer ministro Durão Barroso dimitió para ocupar el cargo de presidente de la Comisión Europea. El presidente disolvió el Parlamento y se celebraron nuevas elecciones. El entonces principal partido de la oposición ganó las elecciones y un nuevo Gobierno asumió el cargo en marzo de 2004. Es revelador que el nuevo ministro de Educación, aunque nombrado por un partido rival, mantuviera los exámenes instituidos por el Gobierno anterior. De hecho, fue este nuevo ministro el que organizó por primera vez los nuevos exámenes, realizados en junio de ese mismo año.

El mismo ministro decidió concentrar los esfuerzos en matemáticas y comprensión lectora. Instituyó un plan de acción para las matemáticas (*Plano de Acção da Matemática*) y apoyó otro para lengua portuguesa (*Plano Nacional de Leitura*). El plan para modernizar la enseñanza de las matemáticas se centró en los ciclos de enseñanza elemental y media, y fue muy controvertido. Constaba en gran medida de acciones para explicarles a los docentes cómo

162. La primera vez que se realizaron estos exámenes fue al final del curso escolar 2004-2005, y siguen aplicándose.

enseñar matemáticas de acuerdo con recomendaciones que ya se habían seguido. No abordaba las carencias de la enseñanza de las matemáticas practicada en la década anterior: un currículo mal estructurado, falta de formación en aptitudes básicas con el pretexto de que se trataba de evitar el aprendizaje memorístico, abuso de la calculadora desde primer curso, y otros razonamientos por el estilo. No obstante, este plan ayudó a concentrar los esfuerzos en la enseñanza y el aprendizaje de esta disciplina básica, y a centrarse en los resultados en esta disciplina en los exámenes realizados por los centros y en los nacionales.

El plan de lectura no fue controvertido. Esencialmente no estaba incluido en el currículo y solo establecía acciones voluntarias, principalmente en colegios y bibliotecas, para popularizar la lectura entre los jóvenes. Aunque nunca se han evaluado seriamente sus efectos, ayudó también a llamar la atención sobre esta materia básica.

El siguiente ministro ocupó el cargo durante menos de dos años (desde octubre de 2009 hasta junio de 2011) y siguió esta línea de prestar atención a los resultados en asignaturas básicas. Hay que atribuirle la introducción en Portugal de los primeros *estándares de aprendizaje*, siguiendo el ejemplo anglosajón. Estos estándares no sustituyeron al currículo existente, sino que simplemente trataron de darle una estructura más clara.

En Portugal y en otros países con sistemas muy centralizados, el currículo se basa en las asignaturas, y consiste en esencia en un conjunto de documentos oficiales denominados “programas”, que detallan los temas que deben abarcarse en cada disciplina o asignatura escolar.

Estos programas explican por lo general la elección de temas, la forma de enfocar cada tema, y los objetivos de aprendizaje. Pero van más allá. A menudo explican el tipo de tareas y proyectos que deberían asignárseles a los estudiantes, los materiales y las lecturas exigidas. Pueden detallar recomendaciones pedagógicas, incluidos métodos de enseñanza, evaluaciones y otros medios utilizados para transmitir el contenido de la asignatura. Sin embargo, por lo general mantienen la vaguedad respecto a los resultados de aprendizaje esperados.

A diferencia de los programas, los estándares organizan por lo general los contenidos de los cursos secuencialmente, resaltando los objetivos del aprendizaje, y el nivel de logros deseado para cada contenido. Se abstienen de hacer recomendaciones pedagógicas, y prefieren establecer resultados de aprendizaje detallados.

Los primeros estándares de aprendizaje se publicaron en 2010 y 2011. Aunque representaban un progreso respecto a los imprecisos programas del momento, seguían incluyendo recomendaciones pedagógicas mezcladas con los resultados de aprendizaje, y seguían sin resaltar con claridad los objetivos de conocimientos, y mostrando vaguedad en otras áreas.

En diciembre de 2010, se publicaron los resultados de las pruebas PISA 2009, y mostraron una importante mejora en todas las áreas examinadas. Algunos analistas resaltaron la importancia que podían haber tenido los exámenes de noveno curso recién instituidos, mientras que otros señalaban las nuevas políticas de prestar mayor atención a los resultados en áreas temáticas básicas. En mi opinión, ambos argumentos son correctos.

En junio de 2011 se celebraron elecciones, que dieron lugar a una nueva mayoría, y se eligió a un nuevo primer ministro. En ese momento me nombraron ministro independiente responsable de Educación (todos los niveles) y Ciencia.

Para entender el trasfondo político y económico durante esos años, debemos recordar que en junio de 2011 Portugal padecía la crisis financiera más grave de su historia reciente. El Estado estaba económicamente arruinado y era incapaz de adoptar las soluciones coyunturales comunes en los países monetariamente independientes; como miembro de la Comunidad Europea, Portugal había adoptado la moneda común, el euro, 12 años antes. En mayo de 2011, se acordó un rescate con el FMI y la CE, y el Gobierno cayó. Se convocaron elecciones y fue elegido un nuevo primer ministro, el socialdemócrata Pedro Passos Coelho. El rescate acordado por el Gobierno anterior incluía un recorte drástico de gastos. Junto con el del sistema sanitario y el de la seguridad social, hubo que recortar el gasto en educación.

Con este telón de fondo, en cumplimiento de una ley aprobada por el Parlamento anterior, ampliamos la educación obligatoria de 9 a 12 cursos, y decidimos ampliar un currículo trasnochado, que, por ejemplo, no incluía la enseñanza obligatoria del inglés.

Al ampliar la enseñanza obligatoria, fuimos conscientes de que esta medida comportaba sus riesgos. En primer lugar, riesgos logísticos, ya que se matricularían más estudiantes en unos centros de secundaria con capacidad limitada. Lo solventamos con una planificación nacional y local muy detallada, y logramos acomodar a todos los estudiantes. En segundo lugar, corríamos el peligro de que descendiese la calidad. Teníamos todavía presentes las preocupaciones por el descenso de calidad de la educación sufridos tras la ampliación en 1986 de la enseñanza obligatoria, de sexto a noveno. Este fue, de hecho, el primer gran debate sobre educación en el Consejo de Ministros. Para mi grata sorpresa, otros ministros se hicieron eco de la preocupación respecto a la calidad, e introdujimos un plan completamente nuevo para mejorar la calidad de la educación y establecer un apoyo especial a estudiantes con dificultades académicas. Todo esto se analiza con detalle en el Apartado 3.

Sigue asombrándome el hecho de que, incluso en una situación de recortes presupuestarios, bajada de salarios y aumento de responsabilidades, docentes y centros educativos lograran responder al llamamiento, ampliar la enseñanza, aceptar más alumnos, ofrecer un currículo más diverso, y apañárselas para mejorar la educación.

8.3 De 2011 a 2015: esfuerzo deliberado para reforzar el currículo y alcanzar objetivos curriculares exigentes

Las reformas puestas en marcha entre el curso 2011-2012 y el 2014-2015 estaban claramente orientadas a obtener un aprendizaje de calidad. Podemos agruparlas en cinco áreas esenciales.

8.3.1 Un currículo exigente y bien estructurado

Todo empieza con el currículo, como dejamos bien sentado y repetimos durante los debates sobre reforma educativa¹⁶³. El currículo define los objetivos de aprendizaje, y estos constituyen el punto de partida para cualquier educación.

En Portugal, el currículo se define centralmente y es aprobado por el ministro. Para instituir los nuevos estándares y programas, creamos grupos de expertos de cada disciplina. Por lo general, cada uno de estos grupos estaba constituido por (i) docentes expertos en la disciplina, (ii) profesionales de nivel universitario investigadores de la misma disciplina, (iii) psicólogos cognitivos y otros investigadores que estudiaran la enseñanza de la disciplina. Esto contrastaba con los anteriores grupos de diseño de disciplinas, que estaban constituidos en general por (i) miembros de las asociaciones de docentes, y (ii) profesores de las facultades de educación.

Lo primero son los conocimientos

Incluso cuando hacemos hincapié en las aptitudes, las llamadas competencias, actitudes u objetivos cívicos, la escuela pierde su propósito si no transmite conocimientos. Aun cuando seamos grandes defensores del pensamiento crítico, el aprendizaje cooperativo y la aplicación de los conocimientos, no deberíamos olvidar que el conocimiento constituye la base para la participación cívica, para el pensamiento crítico y para la acción.

Lo teníamos muy claro: sin una base de conocimientos sustancial, el alumnado no puede adquirir una apreciación de la asignatura, desarrollar capacidades avanzadas, progresar en ninguna carrera, ni alcanzar un nivel elevado de conocimientos y aptitudes en ninguna materia.

163. Véase, p. ej., Crato (2018).

Cuando hacemos un hincapié excesivo en las capacidades y las competencias, es posible que estemos perdiendo la base de conocimientos, y olvidemos que las aptitudes se basan principalmente en el dominio. Las aptitudes genéricas son difíciles de desarrollar, y la transmisión de capacidades es limitada. Sin unos conocimientos sólidos y específicos en cada ámbito, el alumnado no logra apreciar ninguna disciplina, no comprende la estructura de ninguna materia. Las matemáticas no son una colección de trucos, de igual modo que la escritura no es una colección de normas, y la literatura no es una colección de frases gramaticalmente correctas.

Esto significa que el alumnado necesita obtener conocimientos profundos en algunas materias. La amplitud no puede y no debería alcanzarse a expensas del conocimiento estructurado.

Dar prioridad a los conocimientos básicos

Un niño o una niña sin alfabetizar tendrá siempre una limitación si no adquiere fluidez en la lectura. Un niño o una niña con deficiencias matemáticas tendrá siempre limitaciones si no desarrolla una capacidad aritmética básica, una capacidad elemental para analizar gráficos de datos, y aptitudes rudimentarias en lógica formal.

Como explicaba el Departamento de Educación de Nueva Gales del Sur:

“Sabemos que las aptitudes de lectoescritura y de aritmética son la base del éxito en el aprendizaje y en la vida” [Y en consecuencia, nuestros] “esfuerzos garantizarán que el alumnado adquiera las aptitudes de lectoescritura y aritmética esenciales que necesita, porque dichas aptitudes de lectoescritura y aritmética están descritas con claridad, se enseñarán de manera explícita, se evaluarán convincentemente y se publicarán con regularidad en todos los centros educativos de Nueva Gales del Sur durante los próximos cuatro años”¹⁶⁴.

164. Departamento de Educación del Gobierno de Nueva Gales del Sur (2017). Véase también Centro de Estadísticas y Evaluación de la Educación (2017).

La primera decisión que tomamos al desarrollar un currículo más exigente y mejor estructurado fue la de definir las prioridades. Y la prioridad era centrarse en materias fundamentales y conocimientos básicos. Esto significa que asignamos más tiempo a matemáticas y lectoescritura desde el comienzo de la enseñanza elemental, y organizamos mejor los programas de estudios de estas asignaturas básicas. Más tarde, ampliamos esta prioridad a otras materias básicas como historia, geografía, ciencias e inglés.

A medida que reorganizábamos el currículo, decidimos hacer lo opuesto a una revisión completa de los anteriores documentos curriculares: adoptamos pequeños cambios incrementales, pero todos en la misma dirección. De este modo, en lugar de reescribir los programas, empezamos a organizarlos mediante la introducción de nuevos estándares (“metas curriculares”). Estos nuevos estándares tenían múltiples fines pedagógicos:

- Aclarar los *temas básicos* que los alumnos debían dominar
- Establecer los *niveles de consecución deseables* para cada tema
- Ser *más exigentes* en el contenido de cada disciplina básica
- Organizar los temas de un modo *mejor estructurado* y claramente *progresivo*
- Ayudar a *apuntalar* los conocimientos y las competencias en niveles o *capas* de dominio

Al mismo tiempo, estos estándares pretendían estar claros para todos los afectados:

- Los *docentes* entenderían mejor qué objetivos debía alcanzar el alumnado
- Los *progenitores* podrían ayudar más a sus hijos, y comprobar cómo avanzan en la clase
- Los *autores de los libros de texto* sabrían mejor qué se espera de ellos

- Los *revisores externos* y los encargados de aprobar los libros de texto tendrían directrices más claras en referencia a la evaluación y a la certificación de dichos libros
- Los *diseñadores de pruebas* para el examen y la evaluación nacional sabrían mejor qué seleccionar para comprobar los niveles de logro que debía alcanzar el alumnado

Este alineamiento general se mostraba esencial para atraer a todos los afectados, todos aspirando a alcanzar los mismos objetivos. Aunque parezca obvio, vale la pena subrayarlo: un currículo bien definido ayuda a que los libros de texto se adapten a los objetivos deseables, a los profesores, al desarrollo de evaluaciones nacionales fiables y válidas, a los progenitores y a los estudiantes.

Recursos de enseñanza en consonancia con el currículo: calidad de los libros de texto

Los libros de texto han sido y siguen siendo fundamentales para transmitir el currículo. Pueden ser en papel, digitales o mixtos, pero lo más importante es que deben tener una calidad alta para ayudar a docentes y estudiantes.

En 2006 se tomaron medidas importantes para mejorar la calidad del plan de estudios. El Parlamento y el Gobierno aprobaron nuevas leyes¹⁶⁵ acerca de la evaluación y certificación de libros de texto por entidades independientes. Fue un gran paso para mejorar la calidad de dichos libros.

Al redefinir el contenido y la organización del plan de estudios, los nuevos estándares colaboraron con este proceso estableciendo directrices claras que los autores de los libros de texto debían utilizar. Esto se puso en práctica ya en diciembre de 2012, y en 2014 se

165. La evaluación y la certificación de libros de texto por parte de centros externos independientes encargados de certificarlos se establecieron en una ley de 2006 (Lei n.º 47/2006 de 28 de agosto), fueron reguladas por el Gobierno (Decreto-Lei n.º 261/2007 de 17 de junho) y definidas más ampliamente en 2012 (Decreto-Ley n.º 258-A/2012 de 5 de dezembro) y 2014 (Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro).

reorganizó¹⁶⁶ con miras a establecer un procedimiento general y sistemático de análisis, corrección y certificación de libros de texto.

Los libros adaptados a los estándares, y en consecuencia a la evaluación estandarizada, demostraron ser útiles para los docentes, simplificando su trabajo¹⁶⁷

y proporcionándoles una guía segura. Esto de algún modo sustituyó a las redes de docentes, que en Portugal son menos activas y en algunos otros países han demostrado ser esenciales para equiparar los estándares de enseñanza entre colegios. Por razones similares, estudiantes y progenitores podían usarlos para alcanzar los resultados de aprendizaje deseados.

8.3.2 Evaluación frecuente y fiable

Una lección recalcada por los estudios de la OCDE es que la evaluación debe ajustarse a los estándares¹⁶⁸

. Deberíamos aplicar esta evidencia, basada en análisis estadísticos, a las evaluaciones del alumnado. En Portugal, como en otros países del sur de Europa, incluida Francia, las evaluaciones cumplen múltiples propósitos¹⁶⁹:

- Pruebas nacionales estandarizadas de alto riesgo, en resumen, exámenes que pueden determinar la repetición o la continuación de los estudios; se implantan por lo general al final de un ciclo educativo (enseñanza elemental inferior y superior, media, y secundaria)

166. El Decreto-Lei n.º 258-A/2012, de 5 de dezembro, estableció un procedimiento de adaptación rápida de los libros de texto a los nuevos estándares, así como el Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro).

167. Como explicó el director de la editorial de libros de texto Singapore, con libros de texto de calidad "los docentes pueden concentrarse en el aprendizaje del alumnado; de ese modo, en lugar de preparar materiales, preparan buenas unidades didácticas". Joy tan, comunicación presentada en la Segunda Cumbre de Libros de Texto de Cambridge, Reikiavik, junio de 2019.

168. Ídem, ibídem, p. 42 y ss.

169. Morris, 2011.

- Pruebas nacionales estandarizadas de bajo riesgo, que hacen las veces de encuestas sobre el progreso educativo, sin impacto sobre los estudiantes, los centros educativos o los docentes
- Pruebas diseñadas por los centros educativos
- Pruebas de clase diseñadas por cada docente

Al comienzo de la revolución democrática de 1974, los sucesivos Gobiernos abolieron muchas de las pruebas nacionales, y probaron otros tipos. Solo al final del siglo XX, otro Gobierno socialista creó un nuevo subdepartamento estatal encargado de organizar un marco de pruebas más moderno para los exámenes finales de la educación secundaria¹⁷⁰. Más tarde, el mismo Gobierno introdujo exámenes estandarizados de bajo riesgo, que se aplicaban a una muestra y más tarde a toda la población escolar en determinados cursos.

El sistema proporcionaba información acerca de los niveles de logro de los estudiantes. Transcurridos unos años, las pruebas de bajo riesgo quedaron en gran medida desacreditadas entre la opinión pública. Una de las razones fue que no influían en absoluto en estudiantes, docentes o centros educativos. Al mismo tiempo, muchos líderes de opinión y algunas sociedades científicas, como la Sociedade Portuguesa de Matemática (SPM), criticaron la fluctuación en el nivel de dificultad de algunos exámenes. De hecho, los resultados medios de los exámenes experimentaban fluctuaciones del orden del 50% de un año a otro. Así ocurrió con las matemáticas en 2008, lo que era difícil de atribuir a cambios repentinos en el rendimiento del alumnado, dejando margen a la explicación de que los cambios se debían a un mal diseño de las pruebas y/o a una alteración de su dificultad.

170. El "Decreto-Lei n.º 229/97, de 30 de agosto" creó el "Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE)".

Esta situación nos llevó a introducir una gran reforma. Una ley de 2013¹⁷¹ creó un nuevo instituto de evaluación, el “Instituto de Avaliação Educativa (IAVE)”, con la misión de organizar todas las evaluaciones externas del alumnado, tanto las de alto como las de bajo riesgo. Esta ley recalca un conocido resultado de la psicología cognitiva, de acuerdo con el cual la evaluación refuerza la recuperación de la información, de forma que ayuda a reinterpretar y consolidar los conocimientos¹⁷². Esta ley de 2013 podría ser una de las pocas en el mundo que cita directamente los resultados de la psicología cognitiva.

Dos principios guiaron la creación de este instituto. En primer lugar, la necesidad de crear instrumentos de evaluación dotados de mayor *validez y fiabilidad*, que permitieran comparar resultados entre distintos años¹⁷³. El preámbulo de la ley también reconocía que la evaluación externa con estas características desempeña una importante función reguladora, ayudando a dar validez a los demás instrumentos de evaluación y a promover la igualdad mediante una evaluación justa para los diferentes centros y regiones del país¹⁷⁴.

El segundo principio era la necesidad de una *evaluación independiente*. El departamento anterior (GAVE) estaba bajo el control directo del ministro, y en consecuencia era posible cambiar la dificultad de las pruebas con fines políticos. El nuevo instituto (IAVE) estaba dirigido por un Consejo General constituido por miembros nombrados por diferentes instituciones, incluidas universidades públicas y privadas, la asamblea de directores de centros educativos, la asociación de colegios privados, asociaciones de docentes, y sociedades científicas. Asimismo, la independencia se convirtió en ley, impidiendo que los ministros pudieran dar

171. “Decreto-Lei n.º 102/2013 de 25 de julho”.

172. Véase, por ejemplo, Roediger y Karpicke (2006). Una referencia general sobre el proceso de recuperación de información y el aprendizaje, así como otras aplicaciones educativas de la psicología cognitiva a la educación, es McDaniel & Callender (2008).

173. “A aplicação de instrumentos de avaliação válidos e fiáveis, construídos de forma a permitir a comparação temporal e transversal dos resultados” (D-L 102/2013).

174. “A avaliação externa desempenha um papel essencial, seja pelo facto de auxiliar uma avaliação fiável em vários momentos da escolaridades, incluindo a avaliação formativa e sumativa interna à escola, seja pela equidade que permite promover na valoração dos conhecimentos e capacidades desenvolvidos nas diversas escolas e locais do país”.co del consejo podría haberle ayudado a adquirir más independencia.

instrucciones directas al instituto. El Gobierno debía dar por escrito las órdenes referentes a los exámenes, y hacerlas públicas¹⁷⁵.

8.3.3 Un plan para reducir el abandono y promover el éxito escolar

Aplicar un currículo exigente y una evaluación estandarizada al alumnado ha sido objeto de mucha controversia en las pasadas décadas. Algunos afirmaban que estos dos factores reproducen la desigualdad social y perjudican a niños y niñas procedentes de entornos desfavorecidos¹⁷⁶. Nosotros sugeríamos lo contrario: una educación seria y una evaluación fiable, que siga los estándares nacionales, es la única forma de ayudar al alumnado procedente de entornos desfavorecidos a prepararse para una vida activa, productiva e independiente.

Pienso que hemos asumido un enfoque moderado y eficaz. Además de luchar por alcanzar estándares académicos elevados, diseñamos una serie de medidas para ayudar a los estudiantes rezagados a mejorar y, al mismo tiempo, permitir a los más avanzados prosperar en la búsqueda de sus intereses específicos. Estas medidas fueron establecidas ya por una ley especial de 2012¹⁷⁷ y complementadas mediante legislación reguladora que hizo obligatorio el apoyo a estudiantes con dificultades académicas:

- Para la educación elemental (de 1º a 6º curso), ayuda al estudio y ayuda adicional especial en horarios programados.
- Agrupación temporal de estudiantes con dificultades, para proporcionarles apoyo manteniéndolos al mismo tiempo en su clase original.

175. Aunque sigo estando orgulloso de esta reforma, lamento que la independencia del instituto no fuera tan amplia como debería. Por desgracia, las instituciones que nombraban al Consejo General actuaban de manera descuidada, sin efectuar un seguimiento de las actividades del instituto. Quizá un tipo distinto de diseño jurídico del consejo podría haberle ayudado a adquirir más independencia.

176. Como sabemos, este es un viejo debate, atizado recientemente por una política de estándares y pruebas diseñada durante la administración de George W. Bush y proseguida en muchos aspectos por la de Barak Obama. Las críticas abarcan desde señalar, con razón, las limitaciones de las pruebas estandarizadas (NCTE, 2014) a asociar radicalmente el currículo y las pruebas con la eugenesia y la supuesta exacerbación de las desigualdades (véase, p. ej., Wayne, 2009).

177. "Decreto-Lei 176/2012 de 2 de agosto".

- Incentivos a los centros educativos para que dediquen horas lectivas a ayudar a docentes y a estudiantes de diferentes cursos (ver el comentario más abajo).

En esencia, la primera medida llevaba a los docentes a aprovechar el tiempo que les quedaba libre en el centro para fines útiles. La segunda podía denominarse “separación temporal”, pero en realidad no se trata de una segregación por niveles, sino, por el contrario, de un esfuerzo de los centros por mantener intactas las clases. La tercera medida fue muy útil, ya que los docentes de enseñanza elemental aprovechaban la ayuda de docentes de enseñanza media y secundaria para enseñar y ayudar a enseñar asignaturas como matemáticas, lectura, música y educación física en horas concertadas.

8.3.4 Incentivos a los centros y autonomía escolar

Con un presupuesto muy limitado y la presión del FMI y la CE para reducir más el gasto, los incentivos también tenían que ser muy limitados. Tal vez eso acabara siendo una suerte, ya que como incentivos se establecieron principalmente mejoras en los centros escolares, y no las compensaciones económicas ofrecidas en otros países, que resultaron ser muy limitadas y altamente controvertidas¹⁷⁸.

Además de los incentivos morales, como premios y el reconocimiento público derivado de la publicación de los resultados escolares, los incentivos se limitaron al aumento de las horas de crédito de docentes.

Para entender el método, debemos saber cómo funciona el sistema escolar fuertemente centralizado de Portugal. Cada curso escolar se prepara efectuando un cómputo de los estudiantes matriculados y del número y características de los docentes necesarios. Las necesidades que no se cubren con los docentes disponibles en la plantilla del colegio las

178. Véase, p. ej., Shifrer et al (2017) y las referencias que propone.

suple centralmente el Ministerio con docentes desocupados de centros cercanos, o contratando temporalmente nuevos docentes. Terminado este proceso, el Ministerio proporciona algunos docentes adicionales para necesidades complementarias. Estos complementos se cuentan como “horas de crédito de docentes”. A todos los centros les gustan estas horas de crédito, porque permiten aliviar las horas de trabajo directo de los enseñantes de plantilla y organizar actividades extraescolares. Hasta 2012, esto funcionaba de modo automático. A partir de 2012, desarrollamos un sistema complejo para aumentar las horas de crédito concedidas a los colegios, porque estaba demostrado que esos recursos añadidos podían mejorar el rendimiento del alumnado.

Incentivos para los centros educativos, ligados a la mejora del alumnado

Este sistema tenía en cuenta las evaluaciones internas y externas del alumnado, así como las tasas de repetición y abandono. Los centros escolares obtenían créditos por:

- mejorar los resultados de los estudiantes en las evaluaciones internas;
- mejorar los resultados de los estudiantes en las evaluaciones externas;
- obtener buenos resultados de los estudiantes en las evaluaciones externas;
- reducir las tasas de repetición y de abandono;

y estos créditos se penalizaban por:

- dar puntuaciones más altas en las evaluaciones internas que las obtenidas en las evaluaciones externas estandarizadas. Asimismo, estos cálculos de créditos tenían en consideración el rendimiento del centro educativo en el pasado reciente, y podían ajustarse si el entorno del alumnado variaba.

La principal crítica a este sistema es que recompensaba a los centros educativos que lograban mejorar y castigaba a los que no mejoraban. Pero en mi opinión esta “crítica” supone

una apreciación favorable del sistema. Los recursos deberían emplearse en beneficio del alumnado.

Autonomía de los centros escolares

Este sistema de incentivos solo podía funcionar aumentando en parte la autonomía escolar¹⁷⁹. El lema era lo contrario de lo que habían sostenido Gobiernos anteriores: nosotros queríamos *libertad en los procesos, pero evaluación externa* del alumnado; los Gobiernos anteriores querían dictar las prácticas pedagógicas y evitar la evaluación. En consecuencia, *controlaban los procesos en lugar de medir los resultados*.

Este aumento de la autonomía permitía a los centros organizar libremente la carga de horas lectivas de los docentes, cambiar docentes y horarios, y organizar las asignaturas por curso o por ciclo. Y lo más importante, permitía a los colegios emplear libremente sus recursos para poner en práctica las medidas de fomento del rendimiento escolar descritas en el apartado 3.3. Para muchos observadores, como los norteamericanos, esto es trivial, pero para un sistema altamente centralizado como el nuestro, suponía un cambio significativo.

8.3.5 Ofertas paralelas e itinerarios para la formación profesional

Otra gran reforma fue un cambio gradual en el sistema de formación profesional. Tras la revolución democrática, se suspendieron los diferentes itinerarios en la formación profesional, pero volvieron a restaurarse lentamente con la creación en 1983 de los itinerarios de formación técnica y la creación de centros de enseñanza secundaria con formación profesional en 1989. Sin embargo, el sistema de formación profesional era muy desigual, y no siempre tendía a proporcionar al alumnado la formación necesaria para ejercer una profesión

179. Una de mis mayores frustraciones es el hecho de que fuimos incapaces de aumentar significativamente la autonomía de los centros educativos. De hecho, aprendimos por experiencia que muy pocos agentes de nuestra sociedad quieren otorgar más autonomía a los colegios. Muchas asociaciones de madres y padres quieren que el Estado se haga cargo de todas las cargas y responsabilidades, muchos directores evitan las decisiones difíciles, y sobre todo, los sindicatos se oponen ferozmente a todo aquello que se aparte de los acuerdos nacionales de negociación colectiva.

moderna. Para muchos centros privados, era un negocio completamente dependiente de las subvenciones públicas. Para muchos colegios semiprivados municipales, desempeñaba una función política en el empleo de docentes y personal técnico. En muchos casos, no se ponía el foco en la formación del alumnado: los cursos ofertados dependían más de los recursos locales que de las necesidades de los jóvenes o del mercado de trabajo.

En 2012 se establecieron reformas teniendo en cuenta el hecho de que la enseñanza obligatoria se había ampliado de 9 a 12 cursos, lo que significa que distintos itinerarios de formación profesional en secundaria podían y debían formar parte de la enseñanza obligatoria. Nuestras reformas fueron esencialmente en estas direcciones:

- *Dividir los itinerarios de formación profesional en dos modalidades:* una dirigida a estudiantes ordinarios que optaran por una formación menos académica que les permitiera prepararse para asumir una profesión técnica, y otra dirigida a estudiantes con dificultades que necesitaran, temporalmente o durante el resto de la enseñanza, actividades más prácticas y aplicadas. Sin esta división, los estudios de formación profesional siempre irían asociados a la idea de segunda opción¹⁸⁰.
- *Asociar la industria a la formación profesional.* Esta participación se introdujo desde el comienzo, e integró todos los niveles de formación: en la creación de programas y cursos específicos, en las prácticas de capacitación y en la fase final de la formación profesional.

Aunque a las empresas no se les pagaba por su aportación a la formación de los estudiantes, se unieron con gusto a los programas. A este respecto, no solo observamos una aportación

180. La misma división, o incluso con más de dos itinerarios formativos, existe en países con un sistema de formación profesional más desarrollado, como Alemania, Suiza y Austria. Por desgracia, en 2016 y por razones ideológicas, se abolió esta división. Los estudiantes incluidos en la modalidad compensatoria volvieron a la anterior formación modular no organizada y no diseñada, sin cursos académicos obligatorios (los denominados CEF [Cursos de Educação e Formação] y otros).

generosa al futuro del país, sino también una defensa de los intereses empresariales: al tiempo que contribuían a las necesidades del mercado de trabajo, estaban preparando capital humano para sus homólogas. Esta fue también una tendencia sorprendente. Las empresas registraron una seria inversión en formación profesional y aportaron recursos humanos, como personal de formación, y recursos materiales, como acceso a las herramientas y a la maquinaria de las fábricas, así como transporte y comida gratuitos para los estudiantes. En el primer año de aplicación, participaron en el programa aproximadamente 5.000 empresas de todos los tamaños. En el segundo, 12.000.

8.4 Un plan de estudios para el siglo XXI

Nuestras reformas estaban orientadas al siglo XXI en múltiples aspectos. El primero, aunque redundante en apariencia, y solo en apariencia, merece resaltarse: la insistencia en la calidad.

8.4.1 Proporcionar una educación de alta calidad para todos

La situación en todo el mundo ha mejorado enormemente, pero en educación seguimos padeciendo brechas inexcusables. Un informe reciente de la UNESCO lleva el adecuado título de *Más de la mitad de los niños y adolescentes del mundo no está aprendiendo*¹⁸¹ Como se describe en este informe, el porcentaje de niños y adolescentes que no alcanzan niveles mínimos de competencia (NMC) para su grupo de edad es el 56% en matemáticas y 58% en comprensión lectora. Este fenómeno no es exclusivo de los países de rentas bajas. El porcentaje correspondiente para Norteamérica y Europa es, de acuerdo con la misma fuente, el 14% en ambas áreas de aprendizaje.

181. UNESCO (2017).

Para los europeos es aún más preocupante saber que estos porcentajes no mejoran. La Unión Europea se ha puesto la meta de reducir en 2020 la proporción de estudiantes con bajo rendimiento en PISA¹⁸² al 15%, pero la media de todos los países miembros no se está aproximando al objetivo.

En matemáticas, la proporción de estudiantes con bajos rendimiento en 2015 fue del 22,2%, un poco por encima del porcentaje de 22,1 alcanzado en 2012. En comprensión lectora, los porcentajes correspondientes fueron del 19,7% en 2015, una subida respecto al 17,8% de 2012. Y en ciencias, los porcentajes correspondientes fueron del 20,6% en 2015, y del 16,6% en 2012.

Como lamenta la Comisión de la UE, solo dos países lograron reducir simultáneamente el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento en los tres ámbitos evaluados por PISA: Suecia y Portugal¹⁸³.

8.4.2 Promover la igualdad de oportunidades mediante una educación exigente

Pienso que todas las cifras antes citadas están muy claras: tener una educación de alta calidad para todos los niños y jóvenes no es un objetivo superado, ni siquiera en Europa. Y no podemos abordarlo si no prestamos atención a la calidad de la educación para todos, incluidos los menos favorecidos por su entorno académico.

Es revelador que el país mejorase en casi todos los indicadores comunes. Las tasas de abandono escolar descendieron drásticamente. En 2000, el porcentaje de estudiantes que abandonaba los estudios antes de terminar la enseñanza obligatoria era del 43,6%. En 2010, esa tasa disminuyó al 28,3%, y en 2015 alcanzó el 13,7%, por lo tanto, ha caído un 14,6% en cinco años, una tasa de casi 3 puntos porcentuales al año. Es digno de mención que, después

182. Los que obtienen los niveles de competencia mínima de 1 y 2 en la escala de PISA.

183. Comisión Europea (2016).

de 2012, este descenso se produjera en paralelo con un descenso del desempleo entre los jóvenes menores de 25 años¹⁸⁴.

También es revelador que Portugal pudiera elevar el rendimiento académico de los estudiantes situados en la parte inferior de la escala al mismo tiempo que luchaba por establecer una educación exigente y bien estructurada. Como señala el informe de la OCDE sobre PISA 2015: “Macao (China), y Portugal lograron elevar el rendimiento de todos en ciencias, matemáticas y comprensión lectora a lo largo de la última década, *aumentando el número de estudiantes con resultados excelentes y reduciendo al mismo tiempo el número de estudiantes que no alcanzan los niveles mínimos de competencias*. Sus experiencias demuestran que los sistemas de educación pueden alimentar a los más brillantes y al mismo tiempo ayudar a los estudiantes con dificultades para aprender”. La sección del informe en la que se escribía esto lleva el significativo título de “Países que no tienen que elegir entre promover la excelencia en la educación y reducir el bajo rendimiento”¹⁸⁵.

Añadiré que la forma de mejorar la educación para quienes proceden de entornos desfavorecidos es precisamente mediante una educación exigente, bien estructurada y ambiciosa. Como dijimos en su momento, “*A exigencia é a arma dos pobres*”, idea que se puede traducir como que “una educación exigente es el único instrumento para que los pobres puedan progresar”.

8.4.1 Centrarse en pilares de educación permanentes y fundamentales

Larry Sanger, cofundador de la Wikipedia, es sin duda una persona creativa, un innovador, y alguien que se sitúa muy por delante de la mayoría de nosotros. Hablando de educación, reflexionaba sobre qué tipo de conocimientos eran esenciales para el siglo XXI:

184. Pordata, [Fecha de último acceso 3 de agosto de 2019]

185. OCDE (2016). Las cursivas de la cita son mías.

“Las aptitudes específicas para el mundo del trabajo se aprendían, y en gran medida siguen aprendiéndose, en el propio trabajo. Veamos, entonces, qué habría sido mejor que yo aprendiera en 1985, cuando tenía 17 años: ¿los pormenores de WordPerfect y BASIC, o la Historia de Estados Unidos? No debería haber ninguna duda: lo que aprendí de historia se mantendrá más o menos igual, sometido a unas cuantas correcciones; las aptitudes en WordPerfect y BASIC ya no hacen falta”¹⁸⁶.

Como vivimos en un mundo rápidamente cambiante, los puestos de trabajo, las profesiones y las capacidades necesarias evolucionan con gran rapidez. Para preparar a los jóvenes para el futuro, es más necesario que nunca centrarse en una educación básica que les permita adaptarse a este mundo cambiante. Esto significa que todos los jóvenes deben adquirir los pilares básicos permanentes de una vida civil activa y productiva:

- Leer y escribir con fluidez ayuda a entender y organizar las ideas; un vocabulario amplio ayuda a entender y expresar sentimientos complejos, impresiones, instrucciones e ideas.
- Las matemáticas, las estadísticas y la lógica son cruciales para el razonamiento cuantitativo acerca de nuestro mundo, para entender nuestra sociedad, el trabajo, las finanzas y el medio ambiente.
- Unos conocimientos sólidos y amplios de historia y geografía ayudan a entender el mundo y a observarlo con actitud crítica.
- Las ciencias son cada día más necesarias para desarrollar una comprensión fundamental de las máquinas, los ordenadores, la medicina, el comportamiento del cuerpo humano, el medio ambiente y la sociedad.

186. Larry Sanger (2011).

Todas estas áreas son básicas y esenciales para el futuro. No necesitamos inventar mucho. Si les proporcionamos a los jóvenes un conocimiento sólido y aptitudes amplias en estas áreas, los estamos preparando ya para nuevos estudios, nuevo aprendizaje y nuevas actividades productivas.

Por supuesto necesitamos mucho más. Como ejemplo, enumero otras dos áreas:

- El arte, en sus diversas formas, desde la música a la pintura o el teatro, nos convierte en mejores seres humanos.
- La literatura y los idiomas ayudan a las personas a ampliar horizontes y a aumentar sus ambiciones y posibilidades profesionales.

Pero el argumento principal es sencillo: mientras fallemos en los pilares básicos, fallaremos en el futuro de los jóvenes.

8.4.4 Adaptar la formación profesional a las necesidades del país

Ya hemos hablado de este tema en el Apartado 3.5. Para recapitular, solo insistiré en que la cooperación entre centros educativos y empresas ayuda a orientar la formación profesional hacia las necesidades del país, y a ofrecer un futuro productivo a los estudiantes que participan en ella.

8.4.5 Aumentar la flexibilidad y la modernidad curricular, y a la par centrarse en las asignaturas fundamentales

La flexibilidad curricular y un enfoque moderno de la educación no son requisitos que se opongan a la insistencia en los pilares básicos, sino que la complementan. Nuestro planteamiento de la flexibilidad curricular¹⁸⁷ es aumentar la capacidad de los centros educativos para decidir cómo impartir y cómo complementar el currículo nacional.

187. El instrumento jurídico "Portaria n.º 44/2014 de 20 de fevereiro" establecía una administración flexible del currículo por parte de los centros escolares, permitiéndoles usar libremente el 25% del tiempo curricular, pero exigía que las asignaturas básicas se atuviesen a los objetivos curriculares.

Este enfoque permite modernizar la enseñanza en varios aspectos cruciales:

- Observar los problemas desde diferentes ángulos
- Presentar ejemplos variados
- Extraer principios generales a partir de ejemplos y problemas concretos
- Proponer tareas y problemas complejos
- Practicar la cooperación de diferentes enfoques temáticos

Sin embargo, todo esto debería inscribirse en las actividades generales de la clase, dirigidas a transmitir conocimientos y desarrollar competencias. No tiene lógica promover la transferencia, o el pensamiento profundo o la creatividad fuera del aprendizaje sustantivo.

8.4.6 Aumentar la autorregulación del sistema educativo mediante evaluaciones externas

Casi todo el mundo coincide en que la educación moderna no puede seguir siendo una actividad altamente centralizada y rígida, como aún lo es en muchos países. Al mismo tiempo, casi todo el mundo coincide en que un país debería asumir la tarea de proporcionar una buena educación a todos sus jóvenes.

Los ejemplos internacionales de incapacidad para alcanzar niveles de educación razonables con autonomía de los centros educativos y establecer al mismo tiempo una evaluación estandarizada que ayude al progreso de la educación muestran lo difícil que es conciliar esas tendencias. Nuestra lección está clara: la evaluación externa ayuda al sistema educativo a progresar y a regularse, sin una especie de microgestión intrusiva de las autoridades estatales.

8.4.7 Ofrecer incentivos para aplicar el consenso científico moderno

Hay muchos malentendidos acerca de nuestra forma de aprender, y la psicología cognitiva puede ayudarnos a corregirlos y a adoptar principios básicos bien establecidos.

Un hallazgo antiguo y todavía básico de la psicología cognitiva es el hecho de que aprendemos integrando los nuevos conocimientos en los conocimientos ya adquiridos. Cuanto más sabemos, más podemos aprender. Yo extraigo dos conclusiones de este hallazgo. La primera es que el conocimiento es importante; y cuanto más rico, más aprendemos. La segunda es que, al superponer y organizar el conocimiento, un currículo bien estructurado permite a los estudiantes avanzar con más velocidad y de una manera más sólida que con un conjunto disperso de actividades o con un currículo laxo.

Como explicaba un grupo de expertos del Consejo Nacional de Investigación estadounidense, “el aprendizaje con comprensión se facilita cuando los conocimientos nuevos y los existentes se estructuran en torno a los principales conceptos y principios de la disciplina”¹⁸⁸.

Otro hallazgo moderno clave en psicología educativa es la medida en que la evaluación ayuda a recuperar información y a consolidar la memoria¹⁸⁹. La repetición simple, el estudio repetitivo simple y las actividades dispersas son mucho menos útiles que recuperar los conocimientos y reorganizarlos. Las pruebas nacionales estandarizadas ayudan a la evaluación formativa local, y de ese modo a reforzar los conocimientos y a poner en práctica las competencias en contextos diversos.

Otro hallazgo clave en psicología cognitiva es la utilidad de entretener el estudio de diferentes asignaturas y de reencontrar los mismos temas en contextos diferentes¹⁹⁰. Este es un convincente argumento a favor de relacionar las asignaturas en un currículo bien organi-

188. National Research Council (2002).

189. Roediger, H. L., Smith, M. A. y Putnam, A. L. (2011) proporciona un resumen de los múltiples beneficios potenciales de practicar la recuperación de información como técnica de aprendizaje.

190. Véase, p. ej., Taylor, K. y Rohrer, D. (2010).

zado y usar extensamente conocimientos y competencias previos para estudiar diferentes asignaturas. Reinterpretar y explicar, tanto verbalmente como por escrito, mejora los conocimientos de los estudiantes. Lo mismo puede aplicarse a las aptitudes cuantitativas de análisis de datos y lógicas: al usar estas capacidades en diferentes contextos, reforzamos simultáneamente las aptitudes y el conocimiento real que el alumnado está adquiriendo.

8.4.8 Preparar a los docentes, preparar el futuro

En los estudios sobre educación hay pocos consensos, pero ciertamente uno de ellos hace referencia a la importancia que tienen los docentes para la calidad de la educación¹⁹¹. Muchos estudios y revisiones han mostrado y resaltado el impacto de la formación inicial de los docentes en el éxito educativo de los estudiantes a corto y largo plazo¹⁹².

En Portugal, los docentes son profesionales experimentados, pero esto podría cambiar pronto, porque un gran número de ellos se aproxima a la edad de la jubilación. Los resultados más recientes que se han publicado muestran que en el nivel elemental (de primero a cuarto) hay 7,6 docentes mayores de 50 años por cada uno de 35 años o menos. En la educación media y en la secundaria (cursos quinto a duodécimo), la proporción es aún más alarmante: 14,6 a 1.

Al contrario de lo que se dice, la profesión sigue siendo deseada por los jóvenes titulados; y siempre que salen ofertas, hay más candidatos que plazas. Esto abre el camino para consolidar el futuro de la educación portuguesa: preparar, cualificar y seleccionar a los mejores profesionales.

191. Véase una revisión integral en Hanushek y Rivkin (2006).

192. Véanse, por ejemplo, Lee, S. W. (2018); Hanushek, E. A., Piopiunic, M., Wiederhold, S. (2019) y las referencias incluidas en dichos textos.

193 Portaría n.º 91/2014 de 23 de abril.

Para mejorar la formación inicial de los docentes tomamos tres medidas:

- *Regular el acceso a las escuelas de formación del profesorado y a los programas de educación en las universidades.* Cuando nosotros asumimos el cargo, casi cualquier persona con un título de educación secundaria podía acceder a un programa de formación del profesorado. Los estudiantes podían haber suspendido la asignatura de matemáticas en todos o en algunos cursos durante sus 12 años de aprendizaje, y aun así entrar en estos programas universitarios. En este nivel superior, podían estudiar solo matemáticas básicas en las clases de preparación para la docencia. Al final, recibirían un título que les permitiría enseñar en un centro de enseñanza elemental (de primero a cuarto) y elemental superior (quinto y sexto), donde necesitarían enseñar aritmética básica, geometría y análisis de datos. Esto lo cambiamos instituyendo la necesidad de aprobar un examen de matemáticas elementales al final de la secundaria superior para poder entrar en la escuela de formación del profesorado¹⁹³.

Sorprendentemente esta medida no suscitó reacciones entre los estudiantes y la sociedad civil. Solo algunas escuelas de formación del profesorado y algunas asociaciones de docentes se opusieron a esta exigencia, ante el temor de que bajara su número de matriculados.

- *Ampliar las exigencias y añadir contenidos en los programas de formación del profesorado.* Por lo general, los estudiantes que quieren convertirse en docentes comienzan un primer ciclo preparatorio de tres años (aproximadamente equivalente a un programa de grado en Estados Unidos) y obtienen un título universitario en educación. Para cumplir los requisitos de licenciatura en profesorado, los estudiantes deben seguir sus estudios y obtener un máster que se centra en el contenido de las materias, y en métodos de enseñanza y pedagogía. Los programas de máster incluyen asignaturas en dos áreas: (i) educación general, es decir, filosofía o sociología de la educación, historia de la educación, psicología, pedagogía y didáctica, (ii) contenido

de materias concretas, es decir, ciencias, matemáticas, gramática, literatura, etcétera, de acuerdo con la especialización que quieran adquirir.

Nosotros introdujimos dos directivas: 1) aumentar el número de créditos exigidos en los programas de enseñanza, lo que amplió los grados de máster de tres a cuatro semestres, y (2) aumentar el número de créditos en las áreas de materias de especialidad¹⁹⁴. De este modo, los profesores de inglés tendrían más clases de inglés, los de geografía más clases de geografía, etcétera.

Estas medidas iban en contra de la tendencia a aumentar las asignaturas no relacionadas con materias de especialidad y disminuir los conocimientos exigidos en materias de especialidad. Asimismo, abordaban una carencia detectada en los datos derivados de los exámenes efectuados por los candidatos a docentes, que revelaron una preparación deficiente en los conocimientos de las materias de estudio.

- *Introducir un examen de admisión para los candidatos a ejercer la carrera docente.* En el sistema portugués, los candidatos a ejercer la docencia que solicitan un puesto en centros públicos son seleccionados y destinados a escala nacional por la administración pública nacional. La selección inicial se basa solo en las puntuaciones obtenidas en su carrera universitaria. Esto proporciona incentivos erróneos a las escuelas de formación del profesorado, que desean aumentar el número de matrículas y experimentan, en consecuencia, presiones para aumentar las puntuaciones de su alumnado. Esto proporciona también incentivos erróneos a los estudiantes que se matriculan en programas de formación del profesorado, ya que deben considerar cómo obtener mejores notas al graduarse para obtener un puesto como docentes.

194. Decreto-Lei n.º 92/2014 de 14 de maio.

En consecuencia, nosotros seguimos el ejemplo de muchos países e introdujimos un examen de selección nacional para todos los candidatos a docentes sin experiencia y para todos los docentes con contrato temporal y menos de cinco años de experiencia lectiva. Los resultados de los exámenes fueron desastrosos¹⁹⁵, ya que una fracción elevada de los aspirantes no logró contestar preguntas básicas de comprensión lectora, redacción y lógica, ni preguntas básicas referentes a las materias de estudio que pretendían enseñar. Por desgracia, algunos sindicatos y partidos ejercieron gran presión para que esta medida fuera eliminada, lo cual se hizo en la siguiente legislatura. Sigo considerándola muy importante. Habría que restaurarla, o sustituirla por medidas equivalentes para seleccionar los aspirantes a docentes.

8.5 Conclusión

A principios del siglo XXI, las noticias sobre educación no fueron favorables para Portugal. Las comparaciones internacionales mostraban que el alumnado estaba rezagado en las asignaturas principales. En 2015, la situación había cambiado, y muchos consideraban a Portugal un ejemplo digno de seguir. Cuando contemplamos las grandes reformas efectuadas estos años, reconocemos un movimiento tendente a prestar atención a los resultados en materias básicas y a estructurar mejor el currículo. Una conclusión principal derivada del análisis de este periodo es que luchar por la calidad necesaria en el siglo XXI es una forma de ayudar a progresar a todos los estudiantes, en especial a los procedentes de entornos desfavorecidos.

195. Las cifras no representan la formación de docentes existente, pero son extremadamente preocupantes respecto a los conocimientos de los aspirantes a la docencia. En la prueba general de comprensión lectora, redacción, conocimientos básicos y lógica, suspendió el 34,1% de los candidatos. En el examen de la materia de especialidad, suspendió también una porción elevada de los aspirantes que habían aprobado el examen general. Para los aspirantes a ejercer la docencia en la educación secundaria, las tasas de suspensos fueron del 42,3% en Biología y Geología, el 63,2% en Física y Química, el 60,4% en Portugués. En el caso de los aspirantes a ejercer la docencia en educación elemental, las tasas de suspenso alcanzaron un 41,6% en Matemáticas. Otras áreas, como preescolar (1,3%) y Geografía (2,0%) presentaron tasas de suspenso mucho más bajas (Ministério de Educação e Ciência 2015).

8.6 Bibliografía

Centre for Education Statistics and Evaluation (2017), "How schools can improve literacy and numeracy performance and why it (still) matters", New South Wales Department of Education. <https://www.cese.nsw.gov.au>. [Fecha de último acceso 2 de octubre de 2019]

Comisión Europea (2016), *PISA 2015: EU performance and initial conclusions regarding education policies in Europe*.

Crato, N. (2018), "Everything starts with the curriculum", *ResearchED* 3 <https://researched.org.uk/everything-starts-with-the-curriculum/> [Fecha de último acceso 20 de noviembre 2019]

Donnelly, K., Nagarajan, A. y Lipstein, R. L. (2019), "Beyond the Mirage: How pragmatic stewardship could transform learning outcomes in international education systems", <http://seeingbeyondthemirage.com>. [Fecha de último acceso 24 de julio de 2019]

Hanushek, E. A. y Rivkin, S. G. (2006), "Teacher Quality", en *Handbook of the Economics of Education*, volumen. 2, Ámsterdam, North Holland, pp. 1052-1078.

Hanushek, E. A., Piopiunik, M. y Wiederhold, S. (2019), "Do smarter teachers make smarter students?: International evidence on teacher cognitive skills and student performance", *Education Next*, primavera de 2019, pp. 57-64.

Lee, S. W. (2018), "Pulling Back the Curtain: Revealing the Cumulative Importance of High-Performing, Highly Qualified Teachers on Students' Educational Outcome", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 40-43, pp. 359-381.

McDaniel, M. A. y Callender, A. A. (2008), "Cognition, memory, and education", en Roediger, H. L., *Cognitive Psychology of Memory*, vol. 2 de *Learning and Memory: A Comprehensive Reference*, Oxford, Elsevier, pp. 819-844.

Ministério de educação e Ciência (2015). *Relatório de Aplicação da Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades no ano escolar 2014-2015*.

Morris, A. (2011), "Student standardized testing: Current practices in OECD countries and a literature review", OECD Working Paper Series No. 65

NCTE [National Council of Teachers of English] (2014), "How Standardized Tests Shape—and Limit—Student Learning, A Policy Research Brief".

National Research Council (2002), "Learning and Understanding: Improving Advanced Study of Mathematics and Science in U.S. High Schools", Washington, DC, The National Academies Press. En <https://doi.org/10.17226/10129>. [Fecha de último acceso 3 de octubre de 2019]

New South Wales Government Department of Education (2017), "Education Literacy and Numeracy Strategy 2017–2020". En <https://education.nsw.gov.au>. [Fecha de último acceso 20 de noviembre de 2019]

OECD/UNESCO Institute for Statistics (2003), *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000*, PISA, OECD Publishing, París. En <https://doi.org/10.1787/9789264102873-en>. [Fecha de último acceso 20 de noviembre de 2019]

OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, París, p. 266. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>. [Fecha de último acceso 19 de octubre de 2019]

Roediger, H. L., Karpicke, J. D. (2006), "Test-enhanced learning: Taking memory tests improves long-term retention", *Psychological Science* 17, pp. 249–255.

Roediger, H. L., Smith, M. A. y Putnam, A. L. (2011). Ten benefits of testing and their applications to educational practice. In Ross BH (ed.), *Psychology of Learning and Motivation*, San Diego, Elsevier Academic Press.

Sanger, L. (2011), "An example of educational anti-intellectualism, post of December 13, 2011". En <https://larrysanger.org/2011/12/an-example-of-educational-anti-intellectualism/>. [Fecha de último acceso 3 de agosto de 2019]

Shifrer, D., Turley, R.L. y Heard, H. (2017), "Do Teacher Financial Awards Improve Teacher Retention and Student Achievement in an Urban Disadvantaged School District?", *American Educational Research Journal* 54(6), pp. 1117-1153. En <https://doi.org/10.3102/0002831217716540>. [Fecha de último acceso 20 de noviembre de 2019]

Taylor, K. y Rohrer, D. (2010), "The effects of interleaved practice", *Applied Cognitive Psychology* 24, pp. 837-848.

UNESCO (2017), "Fact Sheet No. 46".

Wayne, A. (2009), *Unequal by Design: High-Stakes Testing and the Standardization of Inequality*, Nueva York, Routledge.

CAPÍTULO 9

De la escuela soviética (“la mejor del mundo”)
al moderno sistema escolar para competir en el mundo

Isak Froumin y Igor Remorenko



Capítulo 9

De la escuela soviética (“la mejor del mundo”) al moderno sistema escolar para competir en el mundo

Isak Froumin¹⁹⁶ e Igor Remorenko¹⁹⁷

Resumen: La impresionante historia del paso de una educación basada en el conocimiento a otra basada en las competencias constituye el tema central de este capítulo. La transición fue muy difícil debido a que la creencia de que las escuelas soviéticas eran “las mejores del mundo” estaba muy extendida, y a que ni los docentes ni los padres estaban dispuestos a cambiar los centros educativos. El cambio de paradigma en la educación rusa sigue teniendo un impacto heterogéneo en los centros, el sistema de evaluación, las políticas educativas y los planes de estudios.

9.1. Introducción: Un cuarto de siglo de grandes transformaciones

El caso de la reforma educativa en Rusia (como en cualquier otro antiguo país socialista) es muy complejo y difícil de analizar, por cuanto combina políticas educativas planificadas con la adaptación espontánea del sistema a las profundas transformaciones sociales y económicas de las sociedades postsocialistas (Silova y Palandjian, 2018). La transformación postsoviética de la educación rusa a partir de 1991 se debe considerar en su contexto de cambio social, político, cultural y económico. En cada etapa de esta transformación hay que tener en cuenta los siguientes aspectos de estos cambios contextuales:

- Políticos: de un régimen totalitario de partido único a la gobernanza democrática y el Estado de derecho, con nuevas relaciones federales-regionales.

196. Universidad Nacional de Investigación Escuela Superior de Ciencias Económicas
Correo electrónico: ifroumin@hse.ru

197. Universidad de la Ciudad de Moscú
Correo electrónico: RemorenkoIM@mgpu.ru

- Sociales: de la igualdad forzosa a la desigualdad creciente.
- Culturales: de la censura gubernativa y el ateísmo a una cultura plural y un papel activo de la Iglesia.
- Económicos: de la economía planificada al libre mercado.

En general, hay acuerdo en que la transformación de la política educativa en la Rusia post-soviética ha atravesado tres fases principales:

- 1991: desaparición del control ideológico y administrativo centralizado soviético; adopción de ideas para los planes de estudios y de enfoques docentes de Occidente; experimentación.
- 2000: desarrollo a escala nacional de nuevos mecanismos institucionales en educación, incluida la financiación per cápita, la participación pública, la garantía de calidad (con un examen nacional de bachillerato, entre otras medidas), la modernización de las infraestructuras de los centros de enseñanza y más opciones a disposición de los estudiantes.
- 2012: se persigue la competitividad en el mundo en materia de educación al mismo tiempo que se garantiza la igualdad de oportunidades educativas mediante la mejora de la posición social de los docentes (incluidos importantes aumentos salariales), la continuación del desarrollo de mecanismos de control de la calidad, y la introducción de nuevos estándares curriculares.
- 2016: giro conservador. Desde entonces, los nuevos responsables del Ministerio de Educación se han esforzado para devolver la política curricular del país al modelo soviético. Partiendo de la idea de "un espacio educativo común para todas las escuelas", se puso en marcha la revisión de los estándares de educación federales con el fin de reducir la autonomía de los centros de enseñanza y de los docentes en lo que a planes de estudios se refiere.

Existe un corpus importante de estudios sobre la transformación de la educación postsoviética entre 1991 y 2000. Este periodo se suele denominar de la "política de la no política", ya que fue una fase de adaptación, más que de reforma con un objetivo definido. Cada región y casi cada municipio elaboró su propia estrategia y su política educativa, a menudo con total independencia del Gobierno federal. Por lo general, estas políticas fueron impulsadas por factores externos a la educación, fundamentalmente por los cambios económicos, sociales y tecnológicos. En este capítulo consideraremos el periodo de 2000 en adelante.

Numerosos investigadores han estudiado las reformas financieras y organizativas (The World Bank, 2019). Por eso, aquí nos centraremos en los cambios en las áreas relacionadas con la docencia y el aprendizaje (planes de estudios, evaluación, libros de texto, tecnología, formación del profesorado) en el marco del sistema educativo. El enfoque específico de nuestro análisis nos lleva a la conclusión de que las reformas prestaron poca atención a la verdadera naturaleza de la enseñanza y el aprendizaje, y que, en consecuencia, no desplegaron toda su capacidad transformadora.

El presente estudio se basa en la experiencia personal¹⁹⁸, en datos de diversas fuentes, en el análisis de la bibliografía, y en 12 entrevistas a responsables políticos rusos que ya han abandonado el cargo o que continúan ejerciéndolo.

9.2. El sistema educativo postsoviético como producto de la rigidez institucional, la modernización y la integración mundial

En este apartado se discutirá el contexto específico de la transformación, que convierte a Rusia en un caso muy particular. Uno de los mayores sistemas educativos del mundo tenía que modernizarse, dejar atrás una organización institucional socialista, y entrar en la escena educativa mundial. Nuestro enfoque se basa en el análisis simultáneo de tres procesos:

198. Uno de los autores (Isak Froumin) fue miembro destacado del equipo del Banco Mundial en Moscú que asistió a la reforma educativa rusa (desde 1999 hasta 2015). El otro (Igor Remorenko) ejerció varios cargos relevantes en el Ministerio de Educación ruso (desde 2004 hasta 2013), concretamente, el de viceministro (a partir de 2011).

- Transformación (abandono o refuerzo) de la herencia educativa postsoviética derivada de la educación socialista.
- Modernización (introducción de nuevos elementos y procesos) de la educación, reflejo de los cambios en el contexto económico, político y social del país.
- Cambios en la educación como reflejo de los procesos mundiales en los que participa Rusia.

Estos procesos podían contradecirse o reforzarse mutuamente en diferentes momentos. Además, cada uno poseía su propia lógica y sus grupos de interés.

9.2.1. La herencia soviética

La escuela de comienzos de la era soviética tenía tres características distintivas: el igualamiento forzoso y la preferencia por los grupos hasta entonces desfavorecidos; la educación (instrucción) ideológica comunista en ausencia de los valores tradicionales basados en la religión, y un plan de estudios innovador cuyo objetivo era conectar la enseñanza con la "vida real" (el trabajo). En un principio, los bolcheviques rechazaron las "viejas normas escolares" de las tradiciones europeas continentales.

Los intentos de garantizar un acceso más amplio e igualitario a la educación comportaron no solo cambios estructurales y una expansión organizativa, sino que también trajeron consigo cambios muy importantes en los planes de estudios y la enseñanza. En primer lugar, la idea de capital cultural (ni siquiera los bolcheviques estaban familiarizados con este término) sirvió de base para la política de desarrollo en la primera infancia en el marco de un extenso sistema público de educación preescolar. Este sistema ayudaba a los niños procedentes de grupos hasta entonces desfavorecidos a prepararse para la escuela. En segundo lugar, la idea de igualdad supuso la uniformización de las exigencias de conocimiento para los estudiantes y de cualificación para los docentes. Y tercero, las políticas de igualdad incluían

la discriminación positiva, así como opciones curriculares especiales que favoreciesen a las niñas y a los hijos de familias rurales y de familias pobres.

Estas estrategias evolucionaron a lo largo de la época soviética y se mantuvieron hasta su final definitivo. La rígida uniformidad se manifestaba en los detallados planes de estudio obligatorios seguidos por todas las escuelas soviéticas. Los deberes, los exámenes y los libros de texto se imponían universalmente en 11 husos horarios diferentes. Los intentos de incrementar la diversidad de los planes de estudios en bachillerato dieron como resultado que un 1% de los alumnos de esa etapa educativa asistiese a institutos cuyos currículos concedían especial atención a las matemáticas, las ciencias o los idiomas extranjeros.

La educación soviética estuvo extremadamente politizada desde sus comienzos. Los maestros y los padres sin excepción aprendían la famosa máxima de Lenin según la cual "la escuela sin política no es más que falsedad e hipocresía". En consecuencia, la educación política e ideológica formaba parte del sistema de enseñanza ruso. La teoría marxista de la educación rechazaba la religión como un elemento del desarrollo moral y social del ser humano, y no consideraba a la familia como un factor importante en la educación de los niños. El único actor del proceso era la escuela pública. El adoctrinamiento político constaba de una enseñanza ideológicamente sesgada de las materias (historia, ciencias sociales, literatura, geografía y ciencia) y la participación obligatoria en actividades extraescolares en las organizaciones juveniles comunistas. El sistema ejercía un control ideológico sobre todos los aspectos de la vida escolar, que incluía rituales políticos. Es importante observar que esta educación politizada también tenía como objetivo inculcar una moral y unas aptitudes sociales, y contribuir al desarrollo profesional. Las autoridades soviéticas establecieron un sistema educativo único fuera del horario lectivo con clubs deportivos, clases de arte y de música, entre otros. Más del 70% de los estudiantes participaba en diferentes actividades dentro de este sistema.

Durante el periodo posrevolucionario de la década de 1920, el Comisariado del Pueblo para la Instrucción Pública desarrolló una estrategia dirigida a promover un modelo educativo integral centrado en el trabajo, que en gran medida recogía el mandato de crear una nueva generación socialista como fundamento indispensable para la construcción de una sociedad totalmente nueva. Asociados a ella se produjeron también cambios importantes en el diseño de la enseñanza y en el propio marco educativo. Por ejemplo, se preveía que los estudiantes participasen sobre todo en un aprendizaje por proyectos y orientado a la práctica, más que en las actividades convencionales de instrucción por repetición. En consecuencia, al docente se le asignaba un nuevo papel de facilitador cuya función era intentar motivar y hacer participar activamente a los alumnos en esta clase de enseñanza. Resultado de esta estrategia fue que se empezase a establecer gran número de instituciones de enseñanza experimental en toda la Unión Soviética a lo largo del periodo. Solo en Moscú, ocho centros de enseñanza establecieron una estrecha colaboración con el psicólogo y pedagogo renovador estadounidense John Dewey y sus discípulos. En general, los principios pedagógicos del aprendizaje y el desarrollo integrales y centrados en el trabajo experimentaron un auge considerable en la Unión Soviética en la década de 1920. Como el propio John Dewey observó en sus reflexiones sobre la temprana Rusia soviética, la educación posrevolucionaria rusa fomentó la renovación pedagógica, así como diferentes clases de experimentación que, sin lugar a dudas, no habrían sido posibles en el pasado imperial del país. Cabe señalar que este nuevo marco pedagógico concedió una importancia destacada a aspectos como la interacción con las familias de los alumnos, el fomento del estudio fuera de las horas lectivas (actividades extraescolares, campamentos de verano, etcétera), y la introducción de nuevos modelos de trabajo y estudio colectivo (Dewey, 1928).

A pesar del hecho de que la propaganda ideológica y la inculcación obligatoria de los valores comunistas arraigó profundamente en la educación soviética, hay que reconocer que el legado creativo acumulado por la pedagogía soviética durante la década de 1920 –principalmente, la experiencia de la enseñanza basada en proyectos– demostró ser útil y beneficioso.

En este contexto, vale la pena mencionar los inicios del enfoque histórico-cultural de Lev Vygotsky, ya que las bases fundamentales y las primeras aplicaciones prácticas de esta línea datan de esa misma década. Sin embargo, cuando el país se adentró en la era industrial de la década de 1930, la creatividad y la experimentación pedagógicas perdieron fuerza, y la educación soviética volvió en gran parte a modelos más rígidos. La conexión con la "vida real" no se estableció mediante una metodología basada en proyectos, sino a través de un plan de estudios detallado que concedía una gran importancia a las ciencias, las matemáticas y la ingeniería, y una separación de los alumnos desde muy pronto en trayectorias académicas y vocacionales/técnicas. Estos cambios estuvieron acompañados por una importante ampliación del sistema de educación superior que influyó en las expectativas de los estudiantes y las familias.

A finales de la década de 1950 y en la de 1960, tras el fin del régimen de Stalin, se hicieron intentos de reformar el "modelo industrial de enseñanza", pero resultaron infructuosos. Un grupo de psicólogos y filósofos propuso un "enfoque basado en la actividad", fundamentado en las ideas de Vygotsky sobre la situación social de la zona de desarrollo próximo. El enfoque estaba directamente conectado con el concepto de capacidades genéricas de alto nivel (uno de sus principios era "las escuelas deben enseñar a los niños a pensar") (Ilyenkov, 1964). La Academia de Ciencias Pedagógicas fundó una serie de escuelas experimentales en diferentes regiones de la Unión Soviética. Los profesores recibieron nuevos libros de texto, y se desarrollaron numerosos cursos de capacitación y actualización. Esta línea pedagógica atrajo la atención en todo el mundo (Simon and Dougherty).

Con todo, las innovaciones en los planes de estudio y la docencia introducidas en las décadas de 1960 y 1970 acabaron desempeñando un papel importante y duradero en el desarrollo general de la enseñanza soviética. Un buen ejemplo de ello es la práctica surgida entre el profesorado de completar sus planes lectivos convencionales diarios con tareas dirigidas a desarrollar la capacidad de pensamiento crítico de los estudiantes y sus rasgos personales. Además, los supervisores empezaron a hacer un seguimiento del desarrollo de esas

capacidades en el aula y durante las actividades extracurriculares ofrecidas por cada centro de enseñanza. Se esperaba que los alumnos de los diferentes niveles educativos mostrasen un sólido conocimiento de los principios éticos y los códigos de conducta. Se les estimuló para que preparasen planes de crecimiento personal y trabajasen con constancia e independencia para llegar a ser ciudadanos soviéticos honrados, responsables, considerados y trabajadores.

9.2.2. Los comienzos del periodo postsoviético: innovación y adaptación

El periodo comprendido entre finales de la década de 1980 y finales de la de 1990 fue testigo de un resurgir ampliamente extendido de la innovación educativa en tres áreas: el rechazo de la herencia soviética, la modernización de los planes de estudios y la reforma del sistema para dar respuesta a las necesidades de cambio de la sociedad rusa, y la apertura de la educación a la globalización. Hay que señalar que este interés actuó como un motor de cambio más potente que las políticas gubernamentales. La única política real de la época fue otorgar más libertad a las distintas partes implicadas.

Durante este periodo surgió gran número de escuelas experimentales en las que una nueva generación de docentes innovadores adoptó y utilizó como punto de partida las ideas del aprendizaje para el desarrollo, con el fin de fomentar entre los estudiantes cualidades y capacidades similares a lo que hoy denominamos "competencias para el siglo XXI". Dos de las líneas novedosas que gozaron de más popularidad entre los profesionales de la enseñanza durante ese periodo fueron la "pedagogía humanista" y las ideas del "aprendizaje colectivo". De resultas de ello, surgió un movimiento de alcance nacional formado por docentes y educadores innovadores, cuyo *Manifiesto por la pedagogía de la cooperación* resumía sus objetivos comunes y su visión de la enseñanza innovadora en lo que a planes de estudios y didáctica se refiere. El documento otorgaba especial relevancia a principios fundamentales como la promoción de la cooperación entre docentes, estudiantes y padres; el desarrollo personal y profesional integral; y el autogobierno. A medida que la comunidad docente del

país empezó a participar en la red educativa global, un número cada vez mayor de educadores extranjeros comenzó a llegar a las universidades, las asociaciones de docentes y otras organizaciones rusas para hablar sobre las experiencias innovadoras internacionales en el aprendizaje y el desarrollo. Con ello, las ideas y las líneas pedagógicas promovidas por Maria Montessori, Rudolf Steiner y Célestin Freinet, entre otros, adquirieron cada vez más popularidad en las escuelas rusas.

Un aspecto a resaltar es que, durante este periodo, las innovaciones pedagógicas empezaron a recibir más reconocimiento y apoyo por parte de diversas instituciones públicas y estatales rusas. Así lo demuestran numerosos hechos, como el aumento de nombramientos de enseñantes innovadores para cargos de gran responsabilidad en diferentes niveles de la Administración, su creciente interacción con los organismos para el desarrollo profesional y las universidades con el fin de compartir visiones y divulgar las prácticas innovadoras en el desarrollo de la educación, o el creciente interés de los círculos académicos y los organismos normativos en explorar y debatir las ideas de los docentes innovadores. Durante el mismo periodo, las autoridades centrales rusas otorgaron a los organismos regionales el derecho a diseñar y administrar a su criterio políticas de desarrollo de la educación. Por regla general, esas políticas variaban considerablemente de región a región, reflejando las diferentes concepciones y enfoques de la educación innovadora de un lugar a otro de Rusia.

Sin embargo, con el tiempo el movimiento público de innovadores educativos empezó a perder terreno. Ello se debió a diversas razones. En primer lugar, a pesar de la considerable experiencia acumulada por los profesores progresistas en Rusia y de sus esfuerzos por divulgar diversas prácticas novedosas, los fundamentos institucionales y normativos del sistema de educación nacional siguieron básicamente intactos, y fueron incapaces de facilitar las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo innovador. Por ejemplo, los estándares de la educación reglada conservaron su contenido y su estructura tradicionales, en los que los principios de memorización, repetición y reproducción del conocimiento ocupaban un lugar destacado. Además, muchos de las innovaciones pedagógicas propuestas carecían del

necesario apoyo económico para ser aplicadas eficazmente a gran escala. En segundo lugar, en el sistema nacional de formación del profesorado y desarrollo profesional no se habían hecho cambios sustanciales. No obstante, a pesar de estos factores que obstaculizaban el despliegue sistémico de las prácticas innovadoras en la esfera educativa, en aquellos años se produjeron cambios positivos. Entre ellos figuran el aumento de los niveles de autonomía y flexibilidad en el diseño de los currículos y la docencia tanto en el plano regional como institucional (en los currículos se introdujeron elementos referidos a la región o al centro de enseñanza, y se permitió a los centros que completasen el plan de estudios básico reglado con disciplinas adicionales a fin de adaptar el contenido educativo a los cambios en las necesidades socioeconómicas y las expectativas de las partes implicadas, por citar dos ejemplos).

Mientras tanto, Rusia se sumió en el prolongado y desastroso caos de la década de 1990, que incluyó una serie de desafortunadas reformas económicas de ensayo y error, la ausencia de un sistema legal sólido, la apropiación indebida y la redistribución de bienes públicos, los graves retrasos en el pago de los salarios y una tasa de delincuencia disparada. Todo ello se vio agravado por la crisis de la deuda soberana rusa de 1998 y sus dramáticas secuelas de hiperinflación y descenso de los ingresos. Estas circunstancias perniciosas exigían grandes remedios para rectificar la profunda depresión económica. Esta época se caracterizó también por los cambios drásticos en todos los ámbitos de la vida social al ritmo que el país efectuaba su transición a la nueva economía de mercado.

A medida que la década de 1990 llegaba a su fin, el sistema educativo ruso se vio enfrentado a una serie de graves problemas y limitaciones a diferentes niveles, entre ellos la reducción de la financiación pública, el deterioro de las instalaciones, los equipos anticuados, la falta de docentes jóvenes cualificados y la pérdida de prestigio de la profesión de enseñante, y los sistemas opacos y a menudo corruptos de evaluación de la calidad de la enseñanza. Se necesitaba con urgencia un enfoque nuevo que abarcara la totalidad del sistema educativo nacional.

9.3. La vuelta del Estado a la elaboración y aplicación de políticas

El inicio de los cambios en el sistema educativo ruso se remonta a diciembre de 2001, cuando el Gobierno del país adoptó el Programa de modernización de la educación rusa hasta el año 2010. El documento fue el primero en incluir normas de obligado cumplimiento relacionadas con la denominada "estrategia basada en la competencia", que exigía el desarrollo en los centros de enseñanza de un conjunto integral y actualizado de competencias y capacidades. Sin embargo, basta un vistazo superficial a la lista de medidas adoptadas para apreciar que, en aquel momento, los responsables de formular las políticas no tenían la intención de cambiar la normativa nacional en materia de educación ya existente. Por entonces, el debate político se limitaba en gran medida a cuestiones tales como el paso de un sistema de escolarización de 11 cursos desde el jardín de infancia hasta el bachillerato a otro de 12, la simplificación de los planes de estudios, la ampliación del abanico de materias optativas y el aumento del número de horas de educación física. En ningún momento se prestó atención explícitamente al programa de competencias para el siglo XXI.

En la primavera de 2004, solo unos días antes de que el entonces ministro de Educación fuese cesado dentro de la reforma administrativa que se estaba llevando a cabo, se aprobó la nueva normativa estatal de educación. En ella se incluían disposiciones para "... configurar la educación de manera que no solo proporcione a los estudiantes determinados cuerpos de conocimientos específicos de cada asignatura, sino que también garantice el desarrollo integral de los rasgos de su personalidad y de sus capacidades cognitivas y creativas multifacéticas". Además, el documento se refería al objetivo de inculcar en los niños competencias y capacidades actualizadas, haciéndose eco de lo dispuesto en el Programa de modernización de la educación rusa hasta el año 2010, según el cual "la escolarización generalizada debe ser capaz de inculcar un sistema congruente de capacidades, aptitudes y competencias, así como de fomentar en los niños una sólida capacidad de ejercer grados adecuados de autonomía y autogobierno, de asumir responsabilidades personales, etcé-

tera, es decir, las competencias que reflejan los estándares modernos para el contenido y la calidad de la educación". Sin embargo, la nueva normativa tampoco intentó enumerar o describir las competencias y capacidades específicas a las que se refería, y se limitó a establecer los resultados básicos de aprendizaje para cada una de las asignaturas del plan de estudios que serían evaluados a lo largo de toda la escolarización general en las fases de primaria, enseñanza media, y secundaria. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que la propia formulación de algunos resultados del aprendizaje ya lleva implícito el enfoque educativo de orientación pragmática y centrado en objetivos que adopta el documento. Por ejemplo, "[los estudiantes deben ser capaces de] comprender adecuadamente a un adulto o a uno de sus coetáneos que se dirige a ellos de viva voz, así como de entender las emisiones de radio para un público infantil, diferentes clases de grabaciones de audio, etcétera; manejar un diccionario; componer textos breves coherentes, tanto oralmente como por escrito, sobre temas significativos para su edad; mostrar el dominio de los patrones de conversación rusos generalmente aceptados como relevantes para los diferentes contextos de la comunicación básica cotidiana...". Si bien estos intentos de armonizar el marco normativo con los imperativos de una formación basada en las competencias para la "vida real" representa un auténtico paso adelante en las políticas educativas del Estado, el documento no llega a relacionar los resultados de aprendizaje y desarrollo (L&D por sus siglas en inglés) específicos de cada asignatura con el marco universal de las competencias y las capacidades básicas para el siglo XXI. De manera similar, los estándares para la educación secundaria establecidos en 2004 seguían centrándose sobre todo en establecer únicamente "planes de estudio básicos" o listas detalladas de temas para cada asignatura y etapa de la escala educativa. Así pues, si examinamos cualquiera de esos estándares, ya sea para Literatura, Historia o Física, encontraremos solamente listas pormenorizadas de áreas temáticas y cuestiones específicas que se deben abordar durante el curso (por ejemplo, títulos de libros, sucesos históricos, fenómenos naturales). Este planteamiento difícilmente encaja con un diseño educativo y curricular moderno y eficaz.

Sin embargo, a finales de 2004, el Gobierno del país tomó medidas para actualizar el aprendizaje y el desarrollo de la política educativa mediante la adopción de las Áreas de Desarrollo Prioritario para el Sistema Educativo Ruso. Más adelante, en la primavera de 2005, se elaboró un plan de acción integral para poner en práctica las disposiciones. Estas medidas manifestaban una intención política más transparente de revisar de manera sistemática las normas de educación en vigor a fin de permitir un marco más actualizado basado en objetivos y resultados de aprendizaje y desarrollo bien definidos. En esta etapa se propuso que las listas convencionales de temas de estudio por materias se eliminaran por completo de la normativa sobre enseñanza. Con todo, estos cambios dirigidos a la innovación se produjeron de forma bastante lenta y desigual, ya que el Gobierno ruso todavía no tenía claro cómo llevar a cabo la transición a los principios pedagógicos basados en competencias propias del siglo XXI.

En 2005, el proyecto Educación, puesto en marcha por el presidente ruso Vladímir Putin y declarado de prioridad nacional, estableció un sistema de becas para apoyar a los mejores maestros del país y a los centros de enseñanza innovadores. La iniciativa era un indicio de que el Estado había decidido apostar por la aplicación eficaz de nuevas reformas educativas a partir de la experiencia práctica y las ideas de un cuerpo nacional de docentes innovadores.

El 13 de septiembre de 2007, durante el debate del proyecto Educación en el Consejo de la Federación, el presidente ruso pidió que se adoptaran medidas para diseñar y desplegar "... un nuevo modelo para la educación que aborde eficazmente el desarrollo innovador sostenido de la economía nacional y, en particular, que se base en estándares totalmente nuevos para la educación reglada que constituyan su núcleo regulador, de manera que se creen las condiciones para que los estudiantes adquieran los conocimientos adecuados y las capacidades pertinentes que les permitan poner en práctica de manera competente esos conocimientos". A raíz del llamamiento presidencial, el marco normativo prestó más atención al ámbito conceptual de las competencias para el siglo XXI, al tiempo que anunciaba otro giro en la normalización de la educación nacional.

En el año 2008, se introdujeron una serie de enmiendas a la legislación y se revisaron los estándares educativos nacionales. Una novedad importante fue la inclusión en la normativa de los llamados "resultados del aprendizaje metadisciplinar", derivados de un modelo más o menos explícito de aprendizaje y desarrollo centrado en las competencias. Estructuralmente, la línea de los nuevos estándares como guía para los resultados de aprendizaje guardaba una relación estrecha con los fundamentos del programa de competencias para el siglo XXI, en el sentido de que ambos distinguían los siguientes tres grupos de resultados: disciplinares (alfabetización funcional, conocimiento y comprensión), metadisciplinares (competencias) y personales (valores y pensamiento).

En 2009-2010, se redactó el borrador de los nuevos estándares educativos federales rusos (EEF) y se realizó un ensayo experimental con la participación de numerosos interesados a diferentes niveles: cargos políticos, expertos de la Academia Rusa de Educación, proveedores de programas de mejora y actualización de la capacitación, y universidades. A lo largo del desarrollo de los EEF, el equipo del proyecto realizó trabajos de campo en todas las regiones rusas que incluyeron seminarios sobre los documentos de los estándares y sesiones de recogida de comentarios y sugerencias. Las reacciones y propuestas de los asistentes se remitieron al Consejo de los Estándares Educativos Federales del Ministerio de Educación y Ciencia para su posterior debate. Sin embargo, el método presentaba una deficiencia importante: el cuerpo de docentes progresistas del país al que hemos hecho referencia anteriormente, representado por los profesores más capaces y las escuelas más innovadoras, apenas participó en el debate público de los estándares propuestos. El hecho de que los organismos responsables de la ejecución del proyecto de los EEF fuesen incapaces de organizar el proceso de redacción y el ensayo experimental de manera cohesiva y transparente imposibilitó que muchos representantes de la comunidad docente innovadora hiciesen contribuciones significativas al proyecto. Por ejemplo, los lugares en los que se celebraron los debates fueron elegidos en su mayoría por las autoridades estatales locales a su criterio, a menudo sin tener en cuenta los intereses y las necesidades de las otras partes; a la hora de explicar y

validar los nuevos estándares, apenas se hizo referencia a las experiencias escolares innovadoras, y solamente se crearon consejos de expertos para el proyecto a nivel federal. Los profesores universitarios y los especialistas en disciplinas específicas llevaron la voz cantante en los consejos, mientras que los profesores y los padres no estuvieron adecuadamente representados. En consecuencia, los estándares se redactaron en un lenguaje altamente académico y formal ajeno al profesorado.

No obstante, a pesar de todas estas deficiencias y contradicciones, en 2010-2012 el Ministerio de Educación y Ciencia completó la redacción y aprobación del nuevo conjunto de estándares para la enseñanza desde preescolar hasta bachillerato, con reglamentos independientes para cada etapa del aprendizaje y el desarrollo (preescolar, primaria, media y secundaria). Los estándares se ajustaban en su totalidad al paradigma educativo de las competencias para el siglo XXI, ya que no se limitaban a especificar el aprendizaje que se debía adquirir en cada asignatura, sino que también incluían las competencias metadisciplinarias previstas y los resultados del desarrollo de la personalidad de los estudiantes en cada etapa del aprendizaje y el crecimiento.

En este punto conviene señalar que, durante la transición al nuevo marco de los EEF, se dejó a criterio de los docentes la decisión de cómo poner en práctica en el aula el mandato de inculcar las competencias para el siglo XXI. A fin de facilitar una transición más fluida a los nuevos estándares, se ofreció a los profesores de toda Rusia diversas posibilidades de formación continuada, como seminarios metodológicos, talleres de buenas prácticas y cursos de mejora de la cualificación. Asimismo, se decidió elaborar programas académicos de referencia, basados en los nuevos estándares, que sirviesen de orientación a cada enseñante individualmente y a los centros en conjunto a la hora de elaborar sus propios planes de estudios y sus horarios de acuerdo con los EEF (en 2010-2014 se elaboraron programas de referencia para cada etapa de la enseñanza, desde preescolar hasta bachillerato).

Al mismo tiempo, se suponía que los centros de secundaria podrían reconfigurar y armonizar sus sistemas a fin hacer un seguimiento y una evaluación de la conformidad de los resultados con los nuevos imperativos de aprendizaje y desarrollo basados en competencias. La evaluación estatal centralizada del rendimiento de los estudiantes en el nuevo marco de los EEF solo se planificó para 2020 y 2022 (dado que los alumnos que cursaron primero en 2011, primer año de escolarización en el marco de los nuevos estándares, harían sus exámenes estatales de enseñanza media y bachillerato en 2020 y 2022, respectivamente).

9.4. La reforma y el nuevo significado de los resultados del aprendizaje

Como hemos mencionado anteriormente, los estándares curriculares incluían tres grupos de resultados: disciplinares (específicos de la disciplina; alfabetización funcional, conocimiento y comprensión), metadisciplinarios (competencias), y personales (valores y pensamiento). Los dos primeros grupos abarcaban el desarrollo cognitivo, mientras que el tercero iba dirigido al crecimiento social y emocional.

Los siguientes ejemplos ilustran las diferencias entre ellos.

En el caso de las matemáticas, los resultados disciplinares se describían como sigue:

1. Uso de los conocimientos matemáticos básicos para describir y explicar los objetos, procesos y fenómenos circundantes y evaluar sus relaciones cuantitativas y espaciales.
2. Dominar los fundamentos del pensamiento lógico y algorítmico para la imaginación espacial y el registro, la medición y el cálculo matemáticos, y ejecutar algoritmos.
3. Capacidad para operar con números de forma oral y escrita, realizar tareas textuales y utilizar algoritmos, desarrollar algoritmos simples, analizar, reconocer y dibujar figuras geométricas, trabajar con tablas, gráficos, diagramas, cadenas y agregados, y presentar, analizar e interpretar datos.

Estas descripciones facilitan un cierto grado de orientación para la aplicación de los conocimientos teóricos a situaciones prácticas, pero los enunciados son demasiado generales y no ayudan a los profesores a planificar su trabajo. En posteriores versiones de los estándares, las descripciones se hicieron más detalladas y específicas. Aun así, siguieron dirigidas al conocimiento de la asignatura y tenían poco que ver con las competencias para el siglo XXI.

A continuación, ofrecemos algunos ejemplos de resultados del aprendizaje metacognitivo:

1. Desarrollar la capacidad de elegir y perseguir finalidades y objetivos educativos y de encontrar los medios adecuados para su realización.
2. Desarrollar la capacidad de resolver problemas creativos y de investigación.
3. Desarrollar la capacidad de planificar, controlar y evaluar las actividades de aprendizaje desde el punto de vista de la tarea y las condiciones de su ejecución, y de encontrar los medios más eficaces para lograr el resultado.

Como muestran estas listas de resultados, aunque muchos de ellos están relacionados con las competencias para el siglo XXI, la mayoría se formularon como procesos más que como efectos y consecuencias. Además, los autores de los estándares no explicaban cómo tratar los resultados metacognitivos en las asignaturas escolares. Algunos docentes pensaron que no eran de su competencia, ya que no se evaluaban formalmente.

A continuación, se describen algunos resultados del aprendizaje personal:

1. Desarrollar la identidad cívica rusa, enorgullecerse de la patria, el pueblo y la historia rusos, reconocer la propia identidad étnica y nacional; desarrollar los valores de la sociedad rusa plurinacional; desarrollar los valores democráticos humanistas.
2. Desarrollar el respeto a las opiniones de los demás y a la historia y la cultura de otros grupos étnicos.

3. Asumir la responsabilidad por los propios actos en función de normas y valores, la justicia social y la libertad.

4. Desarrollar la capacidad de cooperar con adultos y compañeros en diferentes situaciones sociales, y de evitar conflictos y resolver disputas.

A los profesores, este lenguaje les resultaba confuso. Además, no quedaba del todo claro cómo lograr estos resultados en los centros de enseñanza. Al mismo tiempo, los estándares establecían que los resultados personales no serían objeto de evaluación.

Los autores de los EEF intentaron presentar las finalidades y los objetivos en un lenguaje comprensible para el ciudadano de a pie. Para ello incluyeron una sección especial titulada "Perfil del estudiante de primaria". En ella se especificaba que, al terminar la enseñanza primaria, los estudiantes debían:

- Amar a su pueblo, a su región y a su patria.
- Respetar y aceptar los valores de la familia y la sociedad.
- Aprender activamente sobre el mundo que los rodea.
- Aprender y organizar sus propias actividades.
- Actuar de manera independiente y responsabilizarse de sus actos
- Tener una actitud cordial, escuchar y entender a sus interlocutores, y ser capaces de exponer sus propias ideas y opiniones.
- Seguir las normas de una vida segura y saludable.

Como muestran estos principios, los autores de los estándares trataron de tranquilizar a la sociedad insistiendo en que las reformas no eran peligrosas. Para ello concedieron protagonismo a las ideas más populares y tradicionales: patriotismo, buena voluntad, un estilo de

vida saludable, y los valores de la familia. En consecuencia, la capacidad de pensar de manera crítica, cooperar, resolver problemas y comunicarse con eficacia se presentaron menos claramente. Los autores intentaron equilibrar los nuevos resultados del aprendizaje con una estrategia dirigida a "saber de todo".

El plan de estudios resultante incluía algunos elementos que contribuían al desarrollo de las competencias para el siglo XXI. Sin embargo, los contenidos y los procedimientos del sistema de evaluación cambiaron muy poco, lo cual se convirtió en el principal obstáculo para el desarrollo de esas aptitudes.

El primer grupo de elementos que contribuían a fomentarlas incluían:

1. La financiación per cápita y la autonomía escolar. Se esperaba que la distribución uniforme de los recursos financieros entre los centros de enseñanza en proporción al número de alumnos estimulase la renovación de los contenidos didácticos, y que la libertad financiera diese a los docentes mayor autonomía para desarrollar sus propios programas curriculares. A su vez, los docentes tendrían más responsabilidad e independencia a la hora de elegir los métodos para lograr los nuevos resultados de aprendizaje, incluidos los metadisciplinarios y los personales. Muchos centros recogieron los resultados en su currículo. Los presupuestos de los centros empezaron a depender del número de alumnos, a raíz de lo cual algunos intentaron crear nuevas asignaturas para atraer a más estudiantes.
2. Los programas de desarrollo del profesorado se seleccionaron en función de las necesidades de los docentes. Antes, solo las instituciones especiales de capacitación de profesores en ejercicio ofrecían esta clase de programas, si bien eran de baja calidad. Con los EEF, se encontraron con que tenían que competir con las universidades y con otras organizaciones sin ánimo de lucro, ya que los profesores buscaban por su cuenta oportunidades de desarrollo profesional a fin de familiarizarse con las nuevas normas. Desde 2012 ha aumentado el número de cursos de capacitación de profesionales en ejercicio dirigidos al desarrollo de las competencias para el siglo XXI.

3. La llegada de Internet a los centros de enseñanza permitió a los profesores buscar nuevos materiales, conocer a nuevos compañeros de profesión y participar telemáticamente en diversas redes profesionales. Nuevas comunidades relacionadas con la enseñanza animaron a los profesores a buscar soluciones docentes innovadoras. A partir de recursos extranjeros o de organizaciones sin ánimo de lucro, se adaptó abundante material didáctico que fomentaba el desarrollo de las competencias para el siglo XXI.
4. El nuevo plan de estudios permitió a los centros de enseñanza ofrecer más asignaturas optativas a los estudiantes. Esta novedad desempeñó un doble papel en el desarrollo de las competencias para el siglo XXI. Algunos centros brindaron a los estudiantes más posibilidades de seleccionar su trayectoria académica enseñándoles a tomar decisiones conscientes, a resolver problemas y a cooperar. Los centros transformaron los cursos y asignaturas tradicionales y ofrecieron a los estudiantes un nuevo abanico de materias. Estos cambios guardaban relación con la línea dirigida a potenciar las competencias para el siglo XXI.

Entre los aspectos de la reforma que entorpecieron la introducción de los nuevos estándares figuran:

1. La ampliación del plan de estudios con la introducción de nuevas asignaturas como Fundamentos de las culturas religiosas y Astronomía. Si bien se invirtieron abundantes recursos en su incorporación, su contenido se basaba fundamentalmente en la memorización. Lo mismo se puede decir de la nueva teoría docente para la Historia y la Literatura, orientada igualmente a la memorización de datos y hechos históricos y a la lectura de libros de la lista de recomendaciones.
2. Rusia todavía estaba desarrollando su sistema de control de calidad. A pesar del número creciente de medidas de seguimiento y revisión, los instrumentos seguían centrados en el control de los conocimientos, lo cual impedía que los docentes se centrasen en el desarrollo de las competencias para el siglo XXI.

9.5. Implementación de la reforma

Las fases de implantación reflejan las etapas de la reforma.

2001-2004: Etapa dedicada más al diseño y el debate de la reforma que a su aplicación, que se limitó a las escuelas experimentales y los municipios y las regiones piloto. Muchos centros de enseñanza experimentaron con su nueva libertad curricular. Introdujeron nuevas asignaturas y clases por proyectos. Numerosas editoriales locales también aprovecharon los requisitos relativamente flexibles para los libros de texto y experimentaron con nuevos contenidos y formatos del material docente. Sin embargo, estas prácticas innovadoras no contaron con el respaldo del análisis y la evaluación. Sin evaluación y sin cooperación horizontal entre los docentes y los centros de enseñanza no era posible difundir las buenas prácticas. Los Gobiernos regionales y federal no hicieron nada para apoyarlas y generalizarlas.

Algunas innovaciones, como el examen nacional de bachillerato/acceso a la universidad (Examen Estatal Unificado) y la financiación per cápita se aplicaron a título experimental en varias regiones antes de su introducción masiva en todo el país.

2004-2005: A lo largo de esos dos años, el Gobierno ruso estableció un nuevo sistema de implementación de su política educativa que incluyó un Ministerio de Educación y Ciencia totalmente nuevo, además de una Agencia Federal de Educación, una Agencia Federal de Ciencia, y un Servicio Federal de Supervisión de la Calidad de la Educación. La idea subyacente era que una mayor integración de la enseñanza y la investigación permitiría realizar reformas más significativas y fructíferas que se adaptarían mejor a los requisitos de las áreas de desarrollo de máxima prioridad. Sin embargo, los cambios a nivel federal no alteraron la naturaleza de una reforma dictada desde arriba. Tampoco tuvieron un impacto significativo a nivel regional, municipal y escolar. Aumentaron el control desde arriba en la aplicación de la reforma sin promover la energía ni la iniciativa de los niveles inferiores.

2005-2011: En este periodo se puso a prueba la estrategia del proyecto de aplicación de la reforma. En otoño de 2005, el presidente ruso lanzó el proyecto estratégico nacional "Educación", acompañado de una serie de iniciativas nacionales similares en las áreas de la asistencia sanitaria, la construcción y la agricultura. El proyecto estipulaba las siguientes medidas decisivas:

- El pago de primas personales de 100.000 rublos anuales a los 10.000 mejores maestros rusos.
- La asignación de subvenciones de un millón de rublos anuales a 1.000 escuelas innovadoras.
- Remuneraciones complementarias regulares a los tutores de grupo (en correspondencia con sus tareas adicionales de supervisión de la clase, organización de actividades extracurriculares de aprendizaje y desarrollo, etcétera).
- Proyectos únicos de modernización relacionados con aspectos específicos de la enseñanza en regiones concretas (los excedentes económicos obtenidos mediante estas reformas estructurales se emplearon normalmente en financiar aumentos de sueldo a los maestros de la región).

Este periodo demostró que el sistema centralizado de aplicación de políticas solo podía funcionar con objetivos relativamente sencillos. Esto explica en parte por qué el Gobierno no logró implementar realmente la reforma curricular.

2011-2016: La aprobación de la nueva ley federal de Educación fue el elemento central de la reforma durante este periodo. La nueva ley proporcionó un marco normativo favorable para la aplicación a gran escala de las nuevas políticas educativas puestas a prueba en años anteriores. Asimismo, incluía la puesta en práctica universal de los nuevos estándares educativos progresistas federales. La aplicación generalizada de las EEF también preveía que las propias regiones desempeñaran un papel importante a la hora de facilitar la transición efectiva de los docentes a los nuevos estándares. Sin embargo, gran parte de esta labor se vio obstaculizada por su aplicación desigual e intermitente.

2016-2018: En esta etapa, el Ministerio de Educación y Ciencia ruso experimentó una serie de cambios administrativos, los cuales, a su vez, trajeron consigo un reajuste del plan general de acción y de las prioridades clave en la aplicación del programa de aptitudes y competencias para el siglo XXI en la esfera de la educación rusa. Concretamente, los altos cargos ministeriales recién nombrados pusieron en tela de juicio que las medidas políticas anteriores para actualizar los estándares educativos nacionales hubiesen sido razonables y justificadas. Guiado por la premisa de que "la formación de cuerpos adecuados de conocimientos debe preceder en todo caso –y servir de base– al proceso de inculcar en los estudiantes capacidades y competencias individuales", el recién creado Ministerio inició otra revisión a gran escala de los estándares educativos federales, lo cual encendió la chispa de un vivo debate en la sociedad. Una de las razones del cuestionamiento era la decepción que provocaba en una parte importante de la sociedad el hecho de que los estudiantes no recordasen hechos clave de la historia y el patrimonio cultural rusos. En la primavera de 2018, el Gobierno ruso reorganizó el Ministerio de Educación y Ciencia, creando dos organismos independientes encargados de la enseñanza secundaria (Ministerio Ruso de Educación) y de la enseñanza superior y la ciencia (Ministerio Ruso de Ciencia y Enseñanza Superior). En conclusión, hay que insistir en que el dilema de si la enseñanza rusa debe efectuar más activamente la transición a un marco centrado en las competencias o, por el contrario, dar prioridad al conocimiento disciplinar tradicional en la educación nacional ha sido objeto de una atención creciente en los últimos tiempos.

9.6. La política reformadora: principales resultados

En general, se aprecia una lógica coherente en la forma en que el Gobierno ruso procedió a reformar la esfera de la educación general secundaria nacional. En primer lugar, se elaboró una concepción holística de un plan de acción general, seguido por una serie de debates públicos en todo el país y la aplicación gradual sus elementos individuales. El examen retrospectivo de la manera en que se puso en práctica la reforma educativa en Rusia permite identificar los siguientes factores y consideraciones clave que facilitaron estos procesos innovadores:

- Desde el primer momento se dio por sentado que el proceso de reforma estaría impulsado principalmente por los elementos progresistas del ámbito de la educación del país. Se invirtieron muchos recursos en perfeccionar y poner a prueba las innovaciones propuestas en materia de aprendizaje y desarrollo. El proyecto estratégico nacional Educación proporcionó un marco de apoyo en forma de becas y subvenciones a los mejores profesores, a las escuelas innovadoras, y a las iniciativas regionales de reforma de la educación, lo cual favoreció la acumulación de un sólido capital social de líderes educativos y justificó el mandato de pasar a una pedagogía centrada en las competencias. Además, un buen número de modelos escolares innovadores, así como de innovaciones individuales en el diseño educativo y la instrucción, han recibido un amplio reconocimiento y gozan de un apoyo popular cada vez mayor.
- Rusia participó activamente en una serie de concursos de educación e iniciativas de evaluación mundiales, entre ellos WorldSkills, PISA (Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos), TIMSS (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias), PIRLS (Estudio Internacional para el Progreso de la Comprensión Lectora) e ICI-LS (Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de Información). Además, en los centros de enseñanza primaria y secundaria se introdujo una serie de programas nacionales y subnacionales de supervisión y evaluación de la enseñanza. Las pruebas extraídas de estas evaluaciones y marcos de referencia sirvieron para fundamentar los objetivos y la lógica socioeconómica de la mejora de los estándares educativos rusos, ya que los investigadores por fin tuvieron acceso a datos internacionales fiables y comparables que pudiesen servir de base para emitir juicios fundados sobre la validez y la adecuación de los enfoques, los modelos y las medidas políticas específicas de aprendizaje y desarrollo.
- Un ejemplo del impacto positivo de la política educativa es la mejora de las puntuaciones obtenidas por los escolares rusos en Matemáticas en el informe PISA. En 2000, la puntuación de Rusia estaba muy por debajo del promedio de la OCDE. En 2003, los

resultados del país cayeron. En 2006, la puntuación media de la OCDE bajó, mientras que Rusia mejoró su rendimiento, acortando la distancia. En la siguiente convocatoria de 2012, los resultados obtenidos por Rusia mejoraron sustancialmente. Por último, en 2015, la puntuación rusa superó por primera vez la media de la OCDE. Cabe señalar que, aunque en 2015 la calificación media de los países de la OCDE descendió con respecto a la convocatoria de 2012, en 2006, 2009 y 2012, los resultados obtenidos por los escolares rusos fueron comparables a la media de la OCDE.

- A partir de finales del decenio de 2000, empezaron a advertirse mejoras en el ámbito normativo ruso tocante a la enseñanza a medida que se alcanzaban mayores niveles de transparencia, confianza y responsabilidad a raíz de la celebración de grandes debates públicos sobre las diferentes medidas propuestas (en particular, mediante la institución de consejos públicos, técnicas de colaboración abierta distribuida, etc.). Las autoridades que organizaban esos actos públicos fueron designadas a nivel regional en toda Rusia, y los principales resultados de los debates comenzaron a divulgarse y difundirse a través de seminarios, sesiones en Internet y reuniones de las partes interesadas. Por ejemplo, más de 100.000 personas participaron en los debates sobre la estructura y el contenido de los modelos de programa disciplinar en el marco de los nuevos EEF centrados en las competencias. El seguimiento público atento y continuo de las iniciativas normativas propuestas en materia de educación ha facilitado una crítica fundamentada y la aportación de comentarios y valoraciones de los implicados sobre múltiples aspectos. A partir de ellas, los responsables de formular las nuevas normas revisaron y ampliaron sus recomendaciones iniciales.

Junto con estos factores positivos, en el proceso de reforma ha habido deficiencias y limitaciones importantes:

- Un inconveniente notable de la reforma educativa rusa radicó en que la mayor parte de la labor de redacción de los nuevos EEF y de las directrices metodológicas asocia-

das a ellos la realizaron institutos de la Academia Rusa de Educación, un organismo académico de reconocido prestigio que, no obstante, no logró motivar a un número suficiente de profesionales de la educación para que participara en el proceso. Por consiguiente, el lenguaje de los documentos de los EEF está sobrecargado de terminología técnica comprensible a duras penas por muchos docentes. Además, el lenguaje académico abstruso e intimidante del nuevo marco de los EEF dificultó que los no especialistas hiciesen una contribución más significativa a los debates y propusiesen enmiendas. Al mismo tiempo, la participación del mundo empresarial en el proceso de reforma fue escasa, lo cual impidió salvar la creciente brecha entre la calidad de la educación y las expectativas laborales.

- La crisis financiera mundial de 2008 afectó gravemente a la situación económica rusa, lo que llevó al Gobierno a recortar el gasto en la modernización de la educación durante varios años. A consecuencia de ello, hubo que reducir o suprimir totalmente una serie de iniciativas innovadoras importantes. El resultado fue el desequilibrio pernicioso de la financiación de las reformas educativas en Rusia. Por ejemplo, mientras que se asignaron cuantiosos fondos a áreas menos relevantes (en 2010-2011 se puso en marcha el nuevo programa de primaria Fundamentos de la cultura religiosa y la ética laica, con un coste muy superior al de los nuevos EEF, por citar un caso), iniciativas fundamentales, como la adquisición de equipo moderno, la formación del profesorado y la celebración de conferencias y seminarios con participación de los distintos actores implicados se vieron privados en gran medida de la financiación necesaria.
- Al tiempo que llevaban a cabo la transición al marco de aprendizaje y desarrollo basado en las competencias para el siglo XXI, las autoridades educativas rusas extendieron sus objetivos reformadores a toda una serie de áreas, entre ellas el diseño de nuevos modelos de cooperación entre las empresas y los organismos educativos profesionales, el estímulo a la investigación universitaria y el desarrollo de nuevas propuestas para la tutela de huérfanos, el ocio veraniego y el cuidado de la salud infantil. Enfrenta-

do a todas estas prioridades, el Ministerio de Educación y Ciencia de Rusia carecía de los recursos necesarios para profundizar en el programa de reforma de la enseñanza secundaria.

- El número de organismos públicos y otras partes interesadas que abogan por la vuelta al paradigma convencional centrado en el conocimiento conforme al modelo básico de la enseñanza soviética ha aumentado considerablemente en los últimos años, lo que impide una transición más fluida a la pedagogía del siglo XXI.

Las reformas en curso no han ido acompañadas por una evaluación rigurosa de sus repercusiones. Sin embargo, los estudios locales e internacionales aportan pruebas de que, en general, la calidad de la enseñanza ha mejorado, se ha reducido la desigualdad, y la satisfacción de la ciudadanía con la educación es mayor. Hacen falta nuevos estudios para evaluar más a fondo el impacto de estos cambios.

Bibliografía

Ben-Peretz, M. (2008) *The Life Cycle of Reform in Education: From the Circumstances of Birth to Stages of Decline*. Londres: Institute of Education-University of London.

1. Bereday, G. (1960) *The Changing Soviet School*. Boston: Houghton Mifflin Company.
2. Bereday, G. y Pennar, J. (1976) *The Politics of Soviet Education*. Westport: Greenwood Press.
3. Birzea, C. (1994) *Educational Policies of the Countries in Transition*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
4. Bolotov, V. y Lenskaya, E. (1997) *The Reform of Education in New Russia: A Background Report for the OECD Review of Russian Education*. OECD Thematic Review of Tertiary Education. Moscú: OCDE.
5. Cerych, L. (1997) Educational Reforms in Central and Eastern Europe: Processes and Outcomes. *European Journal of Education*, 32 (1), pp. 75-97.
6. Collier, S. (2011) *Post-Soviet Social: Neoliberalism, Social Modernity, Biopolitics*. Princeton: Princeton University Press.
7. Concept for Modernisation 2010: Concept for Modernisation of Russian Education. Policy Statement by the Government of the Russian Federation. [Electronic] Accesible a través de <www.mon.gov.ru> [Último acceso 10 de junio de 2013], p 256.
8. Concept for National Standards 2005: Concept of Federal State Educational Standards for Secondary Education. Policy Document by the Government of the Russian Federation. [Electronic] Accesible a través de <<http://standart.edu.ru/catalog.aspx?CatalogId=261>> [Fecha de último acceso 20 de septiembre de 2008].

9. Education. In Dunstan, J. (Ed.) *Soviet Education under Perestroika*. Londres: Routledge.
10. Dewey, J. (1928) *Impressions from Revolutionary World*. Nueva York: New Republic Inc.
11. Dunstan, J. (1994) *Clever Children and Curriculum Reform: The Progress of Differentiation in Soviet and Russian State Schooling*. In Jones, A. (Ed.) *Education and Society in the New Russia*. Armonk: M.E. Sharpe, pp. 75-103.
12. Eklof *et al.* 2005: Eklof, B., Holmes, L. y Kaplan, V. (Eds.) (2005) *Educational Reform in Post-Soviet Russia: Legacies and Prospects*. Londres: Frank Cass, p 257.
13. Eklof, B. (2005) Introduction. *Russian education: The Past and the Present*. In Eklof, B., Holmes, L. y Kaplan, V. (Eds.) *Educational Reform in Post-Soviet Russia: Legacies and Prospects*. Londres: Frank Cass, pp. 1-21.
14. Eklof, B. y Dneprov, E. (1993) *Democracy in the Russian School: The Reform Movement in Education Since 1984*. Boulder: Westview Press.
15. Eklof, B., Holmes, L. y Kaplan, V. (2005) *Educational Reform in Post-Soviet Russia: Legacies and Prospects*. Londres: Frank Cass.
16. Eklof, B. y Seregny, S.. (2005) *Teachers in Russia: State, Community and Profession*. In Eklof, B., Holmes, L. y Kaplan, V. (Eds.) *Educational Reform in Post-Soviet Russia*. Londres: Cass, pp. 197-220.
17. Elliott, J. y Tudge, J. (2007) *The Impact of the West on Post-Soviet Russian Education: Change and Resistance to Change*. *Comparative Education*, 43 (1), pp. 93-112.
18. *Education: Russia's Experience in the International Context*. *Russian Education & Society*, 45(2), pp. 69-88.

19. Hans, N. (1963) *The Russian Tradition in Education*. Londres: Routledge.
20. Holmes *et. al* (1995): Holmes, B., Read, G. y Voskresenskaya, N. (1995) *Russian Education: Tradition and Transition*. Nueva York: Garland Publications.
21. Ilyenkov, E.V. (1964) On the Aesthetic Nature of Phantasy. *Issues of Aesthetics* (6). Moscow.
22. Johnson, M. (1997) Review: Visionary Hopes and Technocratic Fallacies in Russian.
23. Jones, A. (Ed.) (1994) *Education and Society in the New Russia*. Armonk: M.E. Sharpe.
24. Judge, J. (1975) Education in the USSR: Russian or Soviet? *Comparative Education* 11(2), pp. 127-136.
25. Karpov, V. y Lisovskaya, E. (2005) Educational Change in Time of Social Revolution: The Case of Post-Communist Russia in Comparative Perspective. In Eklof, B., Holmes, L. pp. 261.
26. Karpov, V. y Lisovskaya, E. (2001) Reforms and Mutations in Russian Schooling: Implications for Theory of Educational Transitions. Unpublished Manuscript for the 45th Annual Conference of Comparative and International Education Society. Washington DC, 14-18 March.
27. Kerr, S. (1994) Diversification in Russian Education. In Jones, A. (Ed.) *Education and Society in the New Russia*. Armond: M.E. Sharpe, pp. 47-75.
28. Kerr, S. (1997) Why Vygotsky? The Role of Theoretical Psychology in Russian Education Reform. [Electronic] Accesible a través de <<http://webpages.charter.net/schmolze1/vygotsky/kerr.htm>> [Fecha de último acceso 10 de junio de 2013].

29. Khrushcheva, N. (2000) Cultural Contradictions of Post-Communism: Why Liberal
Kiselev, A. (2003) On Certain Problems of Our Education. *Russian Education & Society*, 45, págs 5-15.
30. Long, D. (1984) Soviet Education and the Development of Communist Ethics. *Phi Delta Kappan*, 65(7), pp. 469-472.
31. Muckle, J. (2003) Russian Concepts of Patriotism and their Reflection in the Education.
32. Philippov, R. (2011) McDonalised Education. *Russian Education & Society*, 53(5), pp. 3-12.
33. Polyzoi, E. y Dneprov, D. (2003) Harnessing the Forces of Change: Educational Transformation in Russia. In Polyzoi, E., Fullan, M., y Anchan, P. (Eds.) *Change Forces in Post-Communist Eastern Europe: Education in Transition*. Londres: Routledge, pp. 13-33
34. Reddaway, P. y Glinski, D. (2001) *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism Against Democracy*. Nueva York: United State Institute of Peace.
35. Reform of the System of Education 2002: What We Are Losing (2002). Transcript of a Round Table. *Russian Education & Society*, 44(5), pp. 5-31.
36. Silova, I. (2009) Varieties of Educational Transformation: The Post-Socialist States of Central/Southeastern Europe and the Former Soviet Union. In Cowen, R. y Kazamias, R. (Eds.) *International Handbook of Comparative Education*, vol 22. Holanda: Springer Publishers, pp. 295-331
37. Silova, I. (2010) Rediscovering Post-Socialism in Comparative Education. In Silova, I. (Ed.) *Post-Socialism is not Dead: (Re)-reading the Global in Comparative Education*. Bingley: Emerald Group Publishing, pp. 1-24.

38. Silova, I. (Ed.) (2011) Post-Socialism is not Dead: (Re)-reading the Global in Comparative Education. Bingley: Emerald Group Publishing
39. Silova, I. y Palandjian, G. (2018) Soviet empire, Childhood, and Education. *Revista Española de Educación Comparada* (31): pp.147-171. [https://doi: 10.5944/reec.31.2018.21592](https://doi.org/10.5944/reec.31.2018.21592)
40. Simon, M. y Dougherty, B. (2014) Elkonin and Davydov Curriculum in Mathematics Education. In S. Lerman (Ed.) *Encyclopedia of Mathematics Education*. Springer Netherlands.
41. Sutherland, J. (1999) *Schooling in the New Russia: Innovation and Change, 1984-95*. New York: St. Martin's Press.
42. Webber, S. (2000) *School, Reform and Society in the New Russia*. Nueva York: St. Martin's Press.
43. The World Bank (2019) Annual report. Strengthening the Organization [Electronic] Accesible a través de : <<https://www.worldbank.org/en/about/annual-report/strengthening-the-organization>> [Fecha de último acceso 10 de agosto de 2019].



ISBN 978-84-95891-85-3

