



Estándares educacionales: ¡la pieza faltante!

Claudia V. Tamassia
Consultora

Ponencia presentada en el contexto de la Segunda Reunión del Comité
Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para
América Latina y el Caribe (PRELAC)

Santiago de Chile, 11 al 13 de mayo de 2006

Oficina Regional de Educación de la UNESCO
para América Latina y el Caribe
OREALC/UNESCO Santiago

Paper presented in the framework of the Second Meeting of the
Intergovernmental Committee of the Regional Education Project for
Latin America and the Caribbean (PRELAC)

Santiago de Chile, May 11 – 13, 2006

UNESCO Regional Bureau of Education
for Latin America and the Caribbean
OREALC/UNESCO Santiago

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

This text may be reproduced wholly or in part as long as the source is duly cited.

The selection and presentation of the material contained in this publication, as well as the opinions expressed herein are the sole responsibility of the authors and not necessarily those of UNESCO, nor do they commit the organization in any way.

The place names used in this publication do not imply on the part of UNESCO any opinion in regard to the legal status of the countries, cities, territories, or areas cited, nor of their authorities, international boundaries, or limits.

Estándares educacionales: ¡la pieza faltante!¹

Claudia V. Tamassia
Consultora

Durante las últimas décadas han ocurrido muchos cambios en las estructuras de nuestras sociedades, muchos de ellos como resultado de la inmigración, facilidad de desplazamiento y mercados internacionales. Estos cambios han aumentado la heterogeneidad en muchos aspectos, lo que ha sido interpretado por muchos como una amenaza al concepto de equidad. Simultáneamente, las políticas han apuntado hacia la homogeneidad enfatizando la igualdad de oportunidades y expectativas para todos.

Dentro de sus sistemas educacionales, los países ahora no se limitan a considerar solamente su contexto nacional y sus propios resultados, sino que ponen su mirada sobre otros países y lo que esos países definen como niveles adecuados de conocimiento y habilidades. Los estándares internacionales han surgido a partir de un mayor interés en las evaluaciones internacionales de logros por parte de los estudiantes y de comparaciones internacionales de la educación. Como resultado del elevado número de países actualmente involucrados en estas evaluaciones internacionales a gran escala¹, los niveles adecuados de desempeño ahora se asocian a mayores rendimientos, a pesar de que existen variables de contexto que tienen un impacto dispar en el desempeño de los países.

La internacionalización del aprendizaje se ha transformado en la nueva tendencia de las políticas educacionales, con una creciente necesidad de definir claramente qué es lo que las escuelas deben enseñar, así como qué y cuán adecuadamente se espera que aprendan los estudiantes. De esta manera, se ha clarificado y transparentado al papel que juegan las escuelas. Este es el contexto dentro del cual también emerge la equidad. A pesar de que el concepto de equidad se acepta ampliamente, el cómo se ha de implementar sigue siendo poco claro.

Los estándares educacionales, es decir el conjunto de metas y objetivos que definen qué es lo que los estudiantes deben saber y cómo deben demostrar ese conocimiento, forman parte de la agenda de gobiernos y educadores. La palabra "estándar" se define como 'algo establecido o creado por la autoridad para medir la cantidad, peso, extensión, valor o calidad' (Webster's Ninth New Collegiate Dictionary, 1990). En el ámbito de la educación, su propósito es establecer y medir los contenidos educacionales. A pesar de que existe un acuerdo general acerca de lo que son, se los denomina con una variedad de términos tales como currícula, marcos curriculares, metas curriculares, listados de contenidos, conocimientos esenciales y competencias básicas.

Nuestra sociedad claramente espera que los estudiantes adquieran y demuestren un alto nivel de conocimientos y habilidades que les permita transformarse en participantes plenos de nuestra sociedad y de los futuros mercados laborales. A pesar de que todos los educadores concuerdan con este principio, sigue existiendo el problema de definir qué tipo y nivel de conocimientos y habilidades deben adquirir los estudiantes. Debido a la carencia de directrices claras y procedimientos documentados acerca de lo que se espera de las escuelas, son los profesores quienes deben asumir la responsabilidad de determinar qué debe enseñarse en sus aulas y la forma más apropiada de evaluar lo que enseñan. Esta falta de dirección obliga a los educadores a desarrollar sus propias listas de contenidos y rendimientos esperados en base a sus propias visiones de lo que es importante y lo que se espera. En consecuencia, lo que se enseña en las aulas y la forma en que ello es evaluado está sujeto a

¹ Trabajo preparado para ser presentado durante la II Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), en base a un trabajo anterior preparado para OREALC/UNESCO en 2005 titulado *Standards in Education – Implications and Experiences*.

una gran variabilidad y se ve impactado por las calificaciones e ideas propias de los educadores.

El problema con este enfoque es que en su calidad de individuos, pueden variar las vías educacionales y profesionales de los docentes, aumentando de esta manera la variabilidad de lo que ocurre entre diferentes aulas y la inequidad - el currículum que se implementa será más rico y amplio en algunas escuelas, lo que a menudo se verá influenciado por el contexto social y económico de los vecindarios y los alumnos. Dentro de este marco, los docentes serían responsables de decidir todos los aspectos de la enseñanza, desde seleccionar lo que se ha de enseñar hasta diseñar evaluaciones apropiadas. Estas necesidades agregan una carga adicional a un cuerpo docente que ya está sub-valorado y a menudo sub-preparado. A los docentes se los capacitó originalmente para enseñar y no para determinar exactamente qué es lo que se debe enseñar y para encontrar las formas más adecuadas de determinar el éxito o fracaso de los estudiantes. Requieren lineamientos, especialmente al inicio de sus carreras. En muchos países, el área de evaluación - por ejemplo - es un gran vacío en los programas de formación docente. A pesar de ello, una de las tareas permanentes de los docentes es evaluar: esto es lo que docente hace todos los días, no sólo al promover o hacer repetir a un alumno, sino también en actividades cotidianas tales como decidir si debe pasar al siguiente tema de la agenda o volver a repasar el tema actual. Las habilidades de la enseñanza y la evaluación están vinculadas y, por lo tanto, debe impartirse formación en ambos aspectos.

Los estándares están presentes en muchos aspectos de nuestra sociedad, desde el deporte hasta los mercados internacionales. Sorprendentemente, estos estándares no existen por defecto en la educación, pero es ésta la filosofía que impulsa a la educación en muchos países. Aún definidos a un nivel mínimo, los estándares garantizan que un conjunto consistente de objetivos, conocimientos y contenidos sean implementados en las aulas, escuelas y regiones. Garantizan que todos los estudiantes, independientemente de sus ubicaciones y clases sociales, reciban un conjunto mínimo de competencias. Esto puede ser interpretado como equidad, pero no está libre de controversias.

Por una parte, muchos creen probable que el establecimiento de estándares elimine la creatividad, aumente la homogeneidad y haga más estrechos los contenidos. Los educadores le temen a una mayor imposición de estándares, al control federal sobre qué es lo que se enseña y a la limitación de contenidos a través de un denominador común mínimo que haga más estrecho el currículum. Los estándares se consideran como una forma de eliminar la individualidad de la educación imponiendo la uniformidad y homogeneidad en todas las aulas. Algunos se oponen indirectamente a los estándares porque están conscientes de sus limitaciones cuando operan como políticas aisladas. En muchos casos, la oposición a los estándares es un efecto indirecto de la estandarización y de la oposición a las pruebas estandarizadas.

Esta visión es cuestionada por los educadores dentro de los sistemas basados en estándares, quienes probablemente consideren que los estándares son un paso positivo hacia una mayor equidad y mayores logros y que constituyen una herramienta para minimizar el impacto de los antecedentes socioeconómicos en el rendimiento de los alumnos. Los estándares contribuyen al 'accountability' responsabilizando a los educadores por su enseñanza y procesos de aprendizaje. A pesar que los estándares definen en forma consistente qué es lo que debiese enseñarse, los educadores y docentes siguen siendo responsables de determinar cómo enseñar dichos estándares y - en consecuencia - la creatividad y las prácticas innovadoras pueden seguir siendo partes integrales del proceso de aprendizaje.

A pesar de que en el debate internacional no hay acuerdo sobre el valor formal de los estándares, los educadores si concuerdan con la necesidad de definir qué deben aprender y ser capaces de hacer los estudiantes en cada nivel de escolaridad en una forma más consistente e informativa. Cuando se aplican estos lineamientos de contenidos a un contexto más amplio y se usan para guiar la instrucción y evaluación, se denominan estándares de

contenidos - el primer componente de los estándares. Los estándares de contenidos no son sinónimos del currículum o de los planes de enseñanza ya que sólo definen lo que se considera como elementos esenciales que deben proporcionar los sistemas educativos y que deben aprender los estudiantes. Los educadores los usarán para el desarrollo de un currículum y los profesores los usarán para seleccionar su mejor método de enseñanza - se debe estimular y jamás limitar la creatividad de los docentes en cuanto a nuevos métodos de enseñanza. Los docentes siguen siendo responsables de garantizar que la instrucción se adapte a las necesidades individuales de los estudiantes, re-enfatizando así la importancia de una adecuada formación y calificación docente.

A pesar de las controversias y numerosas acciones de evaluación y emisión de juicios que existen durante el proceso de fijación de estándares, dicho proceso debe considerarse como válido e indispensable. Aún más importante es que existe la necesidad de garantizar que los estándares incluyan los elementos esenciales, que éstos sean implementados en forma consistente en las aulas y que su evaluación sea confiable y técnicamente adecuada.

Los estándares de contenido deben ir acompañados de niveles aceptables de competencia en forma realista y acorde a las necesidades actuales, representando así el segundo componente de los estándares educativos. Los estándares de desempeño "describen el grado de dominio o niveles de desempeño" (Ravitch, 1995). Para poder desarrollar acciones apropiadas, es esencial contar con una clara definición de niveles aceptables de desempeño. Los estándares de desempeño se pueden definir de diversas maneras:

- Un umbral único establece una dicotomía de categorías de desempeño, tales como aprobar/reprobar, dominar/no-dominar o adecuado/inadecuado. Los críticos de éste enfoque consideran que este método es demasiado limitado para la población heterogénea de estudiantes ya que sólo describe el mejoramiento o los logros para algunos estudiantes, principalmente para aquellos con niveles de rendimiento cercanos al umbral.
- Múltiples umbrales establecen múltiples categorías de desempeño, proporcionando así mayor información acerca del rendimiento de los estudiantes, tales como básico/avanzado/experto o a través de diversos niveles.

El uso de estándares requiere el involucramiento de todos los niveles de la educación. A la definición de contenidos y de estándares de desempeño le sigue el desarrollo de currícula, la introducción de una adecuada formación docente y creación de capacidades, el desarrollo de adecuadas técnicas y métodos y la revisión y desarrollo de textos. Ello garantiza la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes.

En contextos centralizados donde existe un cuerpo docente e infraestructura escolar más uniforme, la implementación de estándares es más directa, pero no carente de resistencia y críticas - el llegar a acuerdos dentro de una amplia comunidad es siempre complejo. Sin embargo, persiste la pregunta de cómo implementar dicho concepto en contextos que se basan en marcadas diferencias entre niveles sociales y económicos, entre infraestructura escolar, calificación y formación docente y situaciones económicas. Es este último escenario - más que el primero - el que podría beneficiarse de mejor manera de dicho cambio. Al garantizar un mínimo de contenidos comparables entre escuelas e igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, es probable que un sistema basado en estándares disminuya las discrepancias entre lo que ocurre dentro del aula - pero no limitará el contenido que se enseña. En el caso de docentes con bajas calificaciones, los estándares y el currículum asociado se transforman en herramientas esenciales de formación y creación de capacidades que también garantizan niveles mínimos de competencias para todos. Simultáneamente, los estándares también debieran guiar la revisión y desarrollo de textos y métodos de enseñanza. En conjunto, estas medidas darán como resultado una diseminación más uniforme del conocimiento y resultados más homogéneos. El nivel de estos resultados dependerá de cuan

adecuadamente se implementen los contenidos y sus medidas asociadas, así como de su correspondencia con lo que se estima esencial y aceptable.

La discusión acerca de los estándares también debe incluir una referencia al nivel al cual se deben fijar los estándares. Si se fijan demasiado altos, habrá demasiado pocos estudiantes que alcancen el estándar, pero tendrán una mayor ventaja sobre los alumnos que no alcancen ese estándar; si se fijan demasiado bajos, demasiados estudiantes alcanzarán el estándar. El riesgo que existe en ambos enfoques es que en muchas situaciones el éxito se define por el grado de cumplimiento del estándar - incluyendo un pequeño grupo que generalizará el concepto de 'cumplimiento del estándar' para transformarlo en el indicador principal de la calidad de la educación, conclusión plagada de problemas. Una solución para la primera situación es preparar y apoyar de mejor forma a los docentes con la esperanza de que una mejor enseñanza otorgue mejores resultados (Woodhead, 2002). La solución para la segunda situación es más política e incluye consideraciones relacionadas con cuán adecuadamente el sistema está satisfaciendo las necesidades de cada estudiante, y cuán realistas resultan ser los estándares y las expectativas en relación con la educación superior y los mercados laborales.

El impacto de los estándares también es relevante como herramienta para la toma de decisiones. Si se han de utilizar para decisiones importantes como la graduación, certificación, asignación de becas o simples promociones, el enfoque principal será en la validación y comparabilidad a través de la transparencia y documentación. El compromiso y la motivación de los alumnos también es una dimensión importante. Cuando los estándares se asocian a decisiones menores, tales como el monitoreo del aprendizaje o la verificación de cuán adecuadamente está operando el sistema, el impacto es directamente sobre los individuos y no sobre el sistema, y la rendición de cuentas públicas se transforma en el aspecto principal (Hunter, 1999). Especialmente en esta última situación, el sistema debiese contar con un plan de acción para intervenir cuando sea apropiado en apoyo de aquellos que fracasan.

El desarrollo de implementación de estándares requiere una alineación de todos los aspectos de la enseñanza del aprendizaje, tales como la formación docente, desarrollo de currículum, materiales de capacitación, clases de recuperación e instrumentos de evaluación, entre otros. Además, la validez de este proceso depende de la comunicación, documentación, transparencia y de un sentido de propiedad a través del involucramiento de grupos expertos provenientes de cada nivel de la sociedad. Por lo tanto, los docentes, elaboradores de políticas, empresarios locales, miembros de partidos políticos de la comunidad, representantes de la educación escolar y superior, administradores, sindicatos y representantes de grupos minoritarios son algunos de los grupos que deben participar durante el proceso de definición de estándares. Después de todo, estos grupos están actualmente o estarán en el futuro presentes en la vida de nuestros estudiantes. Para que éste enfoque sea exitoso, es necesario que exista una alineación total entre estos diversos elementos. Paul Barton resume esta visión al describir la reforma basada en estándares y el 'accountability' en base a pruebas como una estructura con cuatro muros: estándares de contenido, estándares de desempeño, el currículum y la prueba. (Barton, 2004).

Por lo general, se piensa que la aceptación de estándares debe ser voluntaria y no obligatoria para escuelas y docentes. En consecuencia, la propiedad y la comunicación deben ser parte integral del proceso de aceptación y adopción de estándares. Los docentes tienden a rechazar la imposición de problemáticas provenientes de los niveles superiores del gobierno que no han sido justificadas o explicadas a cabalidad - deben aceptar los estándares como herramientas para una mejor enseñanza y aprendizaje (Ravitch, 1995) y como elementos esenciales del proceso de una educación de calidad.

A pesar de que se ha señalado anteriormente en este trabajo de que no existe un conjunto único de estándares, en muchos países o regiones prevalece una situación contraria con la existencia de múltiples conjuntos de estándares que se utilizan simultáneamente y que son aceptados por diferentes grupos. Noah resume en cuatro categorías el costo de no contar con

un conjunto único de estándares nacionales: i) el costo de la no-comparabilidad: complicaciones de interpretación y costos adicionales para desarrollar múltiples versiones de estándares que operen en diversos niveles, tales como el local, distrital o regional; ii) costo de información: costos más elevados para adquirir "información válida y confiable" sobre las personas durante la toma de decisiones ya que ésta proviene de diversas fuentes; y iii) costo de sustitutos privados: múltiples sistemas curriculares y de evaluación administrados por empresas privadas en reemplazo de un conjunto nacional único de estándares (Noah, 1989).

Alrededor del mundo, los estándares han sido utilizados de manera diferente para lograr diferentes cosas. Sin embargo la existencia de estándares no está libre de problemas o controversias. La existencia de estándares, ya sea como conjuntos únicos o múltiples, está acompañada de otra preocupación que se refiere a si es realista esperar que todos los estudiantes tengan éxito en niveles similares. Algunos países incluyen un conjunto único de estándares para todos los estudiantes, independientemente de sus habilidades o expectativas futuras. Otros, especialmente aquellos países donde los estudiantes se dividen en vertientes que se basan en su rendimiento anterior, usan conjuntos múltiples que se adaptan a las capacidades propias de los estudiantes o al futuro que ellos esperan.

Canadá, Alemania y Estados Unidos son ejemplos de países altamente descentralizados, donde los estándares se transformaron en parte integral de sus sistemas educacionales. La educación es responsabilidad de los gobiernos locales (es decir, provincias, estados o distritos) quienes también son responsables de desarrollar e implementar los estándares y el currículum. Las agencias federales juegan un papel muy limitado en temas de educación, a pesar de que su rol adquiere creciente importancia en algunos países como resultado de políticas recientes (por ejemplo, la política 'No Child Left Behind' en Estados Unidos). Las evaluaciones nacionales forman parte del contexto educacional en Canadá y en Estados Unidos, pero mientras que en Estados Unidos se concentran en el rendimiento individual, Canadá se concentra en el sistema. Los educadores alemanes y los elaboradores de políticas en ese país tienen ciertas aprehensiones acerca de las pruebas estandarizadas, de los ranking de escuelas y del uso de los estándares como instrumento de control para reforzar el aspecto de selectividad del sistema alemán (Henning, 2004). También en Australia la educación es responsabilidad de los estados, quienes además deciden lo que se enseña y evalúan el rendimiento a través de evaluaciones locales.

Por otra parte, en Francia y Japón existen sistemas educacionales centralizados donde el gobierno es responsable de la educación. El gobierno controla la mayoría de los aspectos de la educación incluyendo el reclutamiento, contratación y formación de docentes, y especifica lo que se enseña en las escuelas. Francia le entrega a las escuelas y a los docentes libertad para seleccionar sus propios textos, métodos de enseñanza y pedagogía. Monbusho, Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura de Japón, desarrolla lineamientos curriculares nacionales que se emplean como estándares nacionales para garantizar igualdad de oportunidades a todos los niños. A pesar de ello, el sistema japonés ofrece flexibilidad a los profesores o escuelas para adaptar y hacer pequeñas modificaciones al currículum prescrito. En ambos países, los lineamientos curriculares se distribuyen ampliamente y son accesibles a través de las empresas editoras, Internet y el gobierno, y las imprentas los usan para preparar los textos. Mientras Japón espera que todos los estudiantes alcancen un estándar muy alto (con algunas adaptaciones disponibles), Francia avanza hacia una situación donde los estándares se adaptan a los niveles de rendimiento o futuras expectativas de los estudiantes no sólo a través de múltiples tipos de educación secundaria, sino también a través de diversas versiones del *baccalauréat*.

El valor que tienen los estándares y las evaluaciones en el desarrollo de políticas es significativo, pero no operan en forma aislada. El gobierno norteamericano identificó tres metas logradas por los estándares y que aquí se presentan como evidencia convincente: i) "el compromiso con altos estándares académicos implica inequívocamente que se espera que todos los estudiantes sobresalgan académicamente"; ii) "la fijación de estándares involucra a los apoderados y a los miembros de la comunidad en un amplio debate acerca de que

debiesen saber los estudiantes y ser capaces de hacer, fortaleciendo las conexiones entre las reformas de educación estatales y locales"; y iii) "la fijación de estándares involucra al docente de aula, apoderados y otros miembros de la comunidad escolar en el proceso de mejoramiento educacional" (U.S. Department of Education, 1996).

Los estándares no deben considerarse como opcionales, sino como parte integral de la educación. Sólo se logrará contar con educación de calidad combinando un amplio involucramiento y conciencia de todos los niveles, políticas apropiadas, acciones inmediatas y disposición a identificar problemas. El desarrollo de estándares educacionales debe jugar un papel preponderante para este objetivo ya que en forma independiente no pueden garantizar el éxito. Estos deben ir acompañados de mejores docentes, escuelas y materiales educacionales para motivar a los estudiantes. Ya que los docentes son nuestra fuente principal de información y diseminación de conocimientos, deben ser valorados y aceptados como elementos esenciales para nuestro presente y futuro y deben ser parte integral en este proceso.

La identificación de un conjunto formal de habilidades esenciales no es fácil y es probable que sea criticada por muchos. Por lo tanto, todos los niveles de la sociedad deben participar. Por otra parte, la realidad actual que a menudo se basa en conjuntos diferentes de habilidades en cada aula, escuelas, distrito o estado, es aún más problemática ya que incrementa la inequidad y disminuye la confiabilidad en el sistema. Es probable que esto resulte en una brecha aún mayor entre la situación actual de la educación y lo que se considera como educación de calidad para todos.

Referencias

- Barton, P. E. (2004). *Unfinished business: More measured approaches in standards-based reform*. Princeton, NJ: Educational Testing Service (ETS).
- Henning, D. (2004). Germany: New education standards - perfecting the system of social selection. *World Socialist Web Site, 30 January 2004*. Retrieved June 25 from http://www.wsws.org/articles/2004/jan2004/germ-i30_prn.shtml, 2005
- Hunter, D. (1999). Defining educational standards and determining their reasonableness. *SSTA Research Center Report #99-07*. Retrieved March 30, 2005, from http://www.ssta.sk.ca/research/evaluation_and_reporting/99-07.htm
- Noah, H. J. (1989). An international perspective on national standards, *Delivered at a Symposium on National Standards for Education*. Teachers College, Columbia University.
- Ravitch, D. (1995). *National standards in American education: A citizen's guide*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- U.S. Department of Education. (1996). Improving America's school - a newsletter on issues in school reform. Spring 1996 Issue. Retrieved April 10 from <http://www.ed.gov/pubs/IASA/newsletters/index.html>, 2005
- Webster's Ninth New Collegiate Dictionary. (1990). Springfield, MA: Merriam-Webster.
- Woodhead, C. (2002). *The standards of today and how to raise them to the standards of tomorrow*. London, England: Adam Smith Institute.

ⁱ Algunos ejemplos recientes incluyen el Programme for International Student Assessment (PISA), el Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), el Second Regional Comparative and Explanatory Study (SERCE), el Southern Africa Consortium for Monitoring Education Quality (SACMEQ), y el Third International Mathematics and Science Study, que posteriormente se transformó en el Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS).