

VIRAJES

**CONSECUENCIAS DE MEDIR PROGRESO
EDUCATIVO CON PRUEBAS ESTANDARIZADAS:
EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS**

LINA MARTÍNEZ*
SERGIO PRADA**

Recibido: 20 de abril de 2012
Aprobado: 24 de mayo de 2012

Artículo de Investigación

* Universidad ICESI. Colombia. lmartinez@icesi.edu.co.

** Centro de Estudios en Protección Social y Economía de la Salud - PROESA y Departamento de Economía Universidad ICESI. País: Colombia. siprada@proesa.org.co

Resumen

En 2012 se cumplieron 10 años de la implementación de No Child Left Behind (NCLB) o “Ningún niño atrás” en su traducción al español. NCLB es la ley que define la política educativa para los niños que asisten a escuelas públicas en los Estados Unidos. Basada en la teoría económica, la ley definió precisos criterios cuantitativos para evaluar avances o retrocesos en el sistema. En este artículo resumimos los principales hallazgos presentados en la literatura académica norteamericana con respecto a las consecuencias esperadas y no esperadas de la ley. La experiencia norteamericana muestra que vincular los resultados de pruebas estandarizadas a penalidades para profesores y escuelas es una estrategia insuficiente para motivar cambios positivos en el sistema educativo.

Palabras clave: Educación, ningún niño atrás, consecuencias inesperadas, evaluación de políticas publicas.

CONSEQUENCES OF ASSESSING EDUCATIONAL PROGRESS THROUGH STANDARDIZED TESTING: THE UNITED STATES CASE

Abstract

2012 marked the 10th anniversary of No Child Left Behind (NCLB) policy implementation. NCLB is the United States of America law that defines the educational policy for children attending public schools. Grounded on economic theory, this law established clear quantitative criteria in order to assess achievement and set-backs in the public educational system. This article summarizes main findings gathered from a literature review on intended and unintended consequences of the law. The US experience shows that tying standardized test scores to penalties for teachers and schools is an insufficient strategy to motivate positive change in the educational system.

Key words: Education, no child left behind, unexpected consequences public policy evaluation.

I. Introducción

Desde hace varias décadas, los Estados Unidos (EEUU en adelante) han ido perdiendo progresivamente terreno en términos del rendimiento académico de sus alumnos frente a otros estudiantes de países de alto ingreso per cápita. Por ejemplo, en la prueba estandarizada internacional TIMSS¹ de 1999, los estudiantes de octavo grado estadounidenses se ubicaron en el puesto 19 en matemáticas y en el puesto 18 en ciencias, entre 38 países de alto ingreso per cápita. Las consecuencias de este regular rendimiento académico, eran materia de preocupación para los diseñadores de política educativa, no solo por el gran volumen de recursos públicos invertidos en educación pública (5.5% del PIB en la década de los noventa)², sino por la posibilidad de perder la hegemonía en términos de investigación y desarrollo que tenía a EEUU a la cabeza de la economía mundial. Esta circunstancia, aunada a las teorías de gestión e intervención pública que se imponían en la época, desembocaron en una ambiciosa reforma del sistema educativo.

En efecto, desde las administraciones de Bush (padre) y Clinton, 1989-1993 y 1993-2001 respectivamente, las reformas gubernamentales habían buscado introducir conceptos inspirados en la teoría económica: desregulación, privatización y rendición de cuentas. La administración Clinton insistió en la idea de que el gobierno debía manejarse de una forma más empresarial, más alineada con la forma en que se toman decisiones en el sector privado. Esta tendencia en la política pública tiene sus raíces en dos movimientos: (i) “evidence policy making” que podía traducirse como toma de decisiones basado en evidencia empírica; y (ii) “performance management” (Heinrich, 2007) o gestión por resultados. Ambos, sugieren que para mejorar la eficacia del gobierno se necesita tener herramientas gerenciales que permitan monitorear y evaluar de manera más rigurosa las inversiones públicas. Esto con el ánimo de informar las decisiones futuras sobre diseño, financiación, gestión y ejecución de programas públicos (Heinrich, 2007). Esta visión llegó al sistema educativo americano (Ravitch, 2009), y se tradujo en la aprobación de la ley llamada “No Child Left Behind” o “Ningún niño atrás” por su traducción al español (NCLB en adelante) en 2002; la más grande de las intervenciones federales³ en el sistema educativo en la historia del país (Ravitch, 2009).

¹ Datos disponibles en http://nces.ed.gov/timss/results99_1.asp (Última visita: Febrero 11 de 2012)

² Datos disponibles en http://www.usgovernmentspending.com/education_spending. (Última visita: Febrero 11 de 2012)

³ Es importante tener en cuenta que en USA las escuelas públicas son financiadas por medio de impuestos a la propiedad, de forma tal que hasta la aprobación de NCLB la mayor parte de las decisiones en materia educativa recaían en las autoridades locales, como ciudades y Estados.

Inspirada en la filosofía de “gerenciar la educación”, NCLB se convirtió en la primera política educativa que se encuentra definida en su totalidad alrededor de criterios cuantitativos: los resultados de pruebas estandarizadas. La ley no sólo define cuantitativamente los criterios que determinan si existe o no progreso académico, sino que obliga a las entidades reguladoras estatales a hacerlos públicos.

Después de una década de implementación, hay suficiente documentación sobre las consecuencias negativas, positivas y las lecciones aprendidas de NCLB. En este artículo resumimos dichas consecuencias. Hacemos énfasis en las consecuencias inesperadas con el ánimo de llamar la atención del lector respecto de los problemas que conlleva medir progreso educativo con pruebas estandarizadas como único criterio. Concluimos con una reflexión en torno a las lecciones que la experiencia estadounidense deja para países que se encuentren interesados en diseñar políticas educativas siguiendo este modelo.

II. El camino de una reforma educativa

Al final de la década de los 90, la discusión de política pública educativa norteamericana se centraba en torno a la necesidad de reformar el sistema basado en dos principios: (i) mejorar la rendición de cuentas y (ii) aumentar las opciones para los estudiantes y padres de familia. La lógica argumentativa sobre el primer tópico, giraba alrededor de lo poco que se sabía respecto al rendimiento académico de los estudiantes y la efectividad de los recursos públicos invertidos en el sector. La discusión estaba inspirada en lo ocurrido dos décadas atrás. Desde comienzos de los setenta, tanto los gobiernos estatales como el federal se encontraban impulsando políticas educativas orientadas a dos objetivos: (i) incrementar el puntaje de pruebas estandarizadas internacionales (por ejemplo TIMMS y PISA); y (ii) disminuir la inequidad en los aprendizajes en el sistema, es decir que todos los niños, independiente de su raza o condición social, alcanzaran logros académicos similares.

Los esfuerzos gubernamentales se concentraron en disminuir el número promedio de estudiantes por salón y en aumentar el gasto en educación. Sin embargo, esta inversión no se tradujo en resultados. Mientras el gasto público en educación se incrementó en 123% -entre 1971 y 2006-, el cambio en el puntaje promedio de las pruebas estandarizadas nacionales fue de 0% en el mismo periodo (OECD, NCES)⁴. Dicho de otro

⁴ Disponible en: <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/>

modo, la vasta inversión estatal⁵ y federal tuvo un rendimiento igual a cero. Más aún, los estudios en torno a equidad mostraban que niños de escasos recursos y de descendencia Afro-Americana y Latina, progresivamente obtenían logros educativos más bajos que los niños blancos⁶, indicando que el sistema en general no había mejorado y que la disparidad en su interior iba en aumento (Gamoran, 2007). ¿A donde fueron a parar los recursos invertidos durante los setentas y la década del 2000? Esta pregunta sólo podía responderse en la medida en que el sistema entregara datos precisos de inversión y medidas cuantificables y comparables de logro académico.

El segundo tema clave de discusión, era la creación de más alternativas educativas. La idea detrás de este argumento está sustentada en la introducción de dinámicas de mercado en el sistema educativo. ¿Porqué las escuelas privadas son más efectivas que las públicas? ¿Por qué no entregar la administración de escuelas públicas a agentes privados?, ¿Porqué no permitir que las escuelas compitan por los alumnos? Basados en los principios de la teoría económica, la introducción de alternativas, como la posibilidad de escoger entre una escuela pública (gratis) y una privada (subsidiada), generaría los incentivos adecuados para que las escuelas públicas se esforzaran por ser más competitivas, incentivaría una mayor innovación educativa y eliminaría aspectos burocráticos del sistema, como los sindicatos de profesores (Ravitch, 2009). Adicionalmente, las escuelas que no funcionaran bajo el esquema tradicional educativo, tendrían mayor libertad para implementar aspectos pedagógicos y didácticos alternativos, jornadas escolares mas largas y atraer profesores mas capacitados. Todos estos factores, se esperaba, iban a mejorar el nivel educativo de los estudiantes (Henig, 2008).

Bajo esta premisa, empezaron a nacer políticas como la creación de "charter schools" y la disponibilidad de "vouchers". Las "charter schools" son escuelas públicas entregadas en concesión para ser administradas por privados pero que siguen siendo financiadas con dinero público. Los administradores de estas escuelas tienen mayor libertad para tomar decisiones, por ejemplo en términos de elección de currículo y criterios para seleccionar sus profesores (usualmente mejor educados). Los "vouchers" en cambio, son un subsidio que otorga el gobierno a estudiantes para ir a escuelas de su escogencia (mayoritariamente privadas). Los "vouchers" son en su mayoría otorgados a estudiantes de bajos recursos económicos

⁵ El término "estatal" se refiere a la inversión de cada uno de los 50 estados de la unión, y no al gobierno nacional. El término "federal" se refiere al gobierno nacional, en particular al congreso y a la Secretaria de Educación (equivalente al Ministerio de Educación).

⁶ Los reportes generados por el censo Estadounidense y por consiguiente las demás instituciones públicas en el país, reportan estadísticas por raza. Bajo este concepto, los mayores grupos raciales son: Blancos, Afro-Americanos, Latinos, Asiáticos y Nativos (indios Americanos).

(Henig, 2008). Aunque la efectividad de ambas estrategias (vouchers y charter schools), no es clara, dada que la evidencia empírica disponible muestra resultados que no apuntan en una sola dirección en términos de mejoras académicas en sus estudiantes⁷; éstas intervenciones si le ofrecen a los estudiantes y sus padres mayores alternativas para su educación. Y en EEUU, ofrecer alternativas en el sistema educativo, es un aspecto central de la reforma educativa (Ravitch, 2009)

En este ambiente político fue aprobada en el 2002, bajo el gobierno de George W. Bush, *No Child Left Behind*, una ley federal diseñada con el objetivo de aumentar el nivel académico de todos los niños y disminuir la creciente brecha educativa entre los diversos grupos socioeconómicos que conforman el sistema educativo (principalmente brechas raciales y económicas). La ley pasó el congreso con un fuerte apoyo político (republicanos y demócratas), y cautivó el ambiente político por su fuerte énfasis en la rendición de cuentas, el aspecto de mayores alternativas educativas también estaba contemplado en la ley; pero es la rendición de cuentas lo que caracteriza NCLB.

Rendición de Cuentas: ¿En qué se traduce?

Una de las razones principales detrás del fuerte apoyo del Congreso a NCLB, fue que por primera vez, el gobierno federal iba a proporcionar fondos para programas educativos condicionados a medición permanente del progreso educativo de los niños, y rendición de cuentas por parte de las escuelas (Kim and Sunderman, 2007). Antes de la autorización de NCLB, la intervención federal en el sistema educativo se limitó a la transferencia de dinero (principalmente subsidios). Sin embargo, los programas o políticas a los que fueron transferidos los fondos federales nunca fueron evaluados para determinar la efectividad o impacto de los recursos adicionales en procesos educativos (Elmore, 2002). Con esta nueva perspectiva en inversión pública, se esperaba que el efecto de recursos adicionales en el aprendizaje de los niños pudiera ser monitoreado.

⁷ Existe un número importante de evaluaciones sobre la efectividad de vouchers y charter schools, no obstante, los resultados son mixtos. Los primeros estudios, que datan de los primeros años de la década del 2000, muestran que estudiantes atendiendo a estas escuelas, obtienen mejores puntajes de prueba que los estudiantes en el sistema educativo tradicional (Miron y Horn, 2003; Sass, 2006). Sin embargo, evaluaciones más recientes, que hacen uso de estrategias de evaluación más robustas y coleccionan información de mejor calidad, sugieren que charter schools no necesariamente mejoran el rendimiento académico, en comparación con escuelas tradicionales. Lo que parece ser el factor detrás del aparente éxito de charter schools y vouchers es un asunto de auto-selección. Los estudiantes que acceden a ambos tipos de intervención son estudiantes más motivados, con padres más comprometidos con el proceso educativo de sus hijos y que están dispuestos a navegar el complejo proceso de selección para acceder a un cupo tanto en charter school como a vouchers (Biffulco y Ladd, 2006; Jeynes, 2012; Ni y Rorrer, 2012).

Con NCLB el sistema educativo es responsable de informar periódicamente el progreso educativo de los niños; siendo las escuelas, las directas responsables de tal progreso (o estancamiento/retroceso en su defecto). El mecanismo utilizado por NCLB para responsabilizar a las escuelas, es a través de la implementación de pruebas estandarizadas anuales desde tercero de primaria hasta octavo de educación media, más un año adicional en secundaria a discreción de cada escuela. Las pruebas son diseñadas por los estados y aplicadas por las escuelas. Después de la aplicación anual de cada prueba, las escuelas son responsables de reportar los avances de los estudiantes a entidades gubernamentales y a los padres de familia. Los resultados de la prueba deben ser reportados por grado, raza, género, estatus socioeconómico del estudiante y habilidad con inglés (esto para tener en cuenta el influjo de estudiantes inmigrantes que entran al sistema sin dominar el idioma). Las escuelas que aumentan sus puntajes promedio, son elegibles para recibir fondos federales; mientras las escuelas que no reporten aumento en los puntajes, ponen en riesgo su elegibilidad para recibir dinero federal (Peysner, et al., 2004) y por ende, su supervivencia.

Las escuelas que no reportan ningún Progreso Anual Adecuado (Adequate Yearly Progress-AYP)⁸, deben tomar ciertas medidas como permitir que los estudiantes, que así lo deseen, se puedan transferir⁹ a escuelas que reporten un mejor progreso anual, o impartir extra-clases a los estudiantes que no reportan avance en las pruebas. Si después de tres años, la escuela no alcanza un progreso anual adecuado, la escuela queda sujeta a diversas penalizaciones (reducción de presupuesto) o puede ser reconstituida en una escuela "charter". El objetivo final es presionar a los estados y las escuelas para mejorar la calidad de la educación pública (Borman y Cotner, 2000).

III. Las consecuencias no esperadas –y negativas– de NCLB

Desde un punto de vista teórico, existen razones importantes para creer que NCLB y su fuerte componente de monitoreo y rendición de cuentas, es una política con mayores alcances que previos esfuerzos

⁸ AYP es una de las cláusulas de NCLB en la cual cada escuela deben fijar una meta clara cada año para alcanzar niveles de rendimiento adecuado y alcanzar niveles altos para el 2012. La fecha de 2012 fue ampliamente criticada por su desconexión con el ritmo de progreso en procesos pedagógicos. Como era de esperarse, para el 2012 el sistema educativo no había cumplido con la meta establecida por NCLB.

⁹ En el sistema educativo público estadounidense, los niños no son libres de escoger la escuela que quieran. La asignación se da por la dirección donde vivan.

federales para mejorar el nivel educativo de los estudiantes de las aulas públicas norteamericanas. Sin embargo, NCLB ha depositado una excesiva confianza en las pruebas estandarizadas como única herramienta para medir el progreso de los estudiantes (Gamoran, 2007). Dicho énfasis está basado en la creencia que (i) los datos obtenidos de las pruebas estandarizadas son los que deben guiar las decisiones en todos los niveles del sistema educativo; y (ii) estos datos son la herramienta más idónea para mantener a los estados y las escuelas responsables por su desempeño (Marsh et al 2006).

Dudas sobre qué miden las pruebas estandarizadas

La relevancia que han adquirido los resultados de pruebas estandarizadas desde la puesta en marcha de NCLB, ha sido el foco de innumerables críticas. Probablemente, la crítica más relevante está justificada por la desconfianza misma en las pruebas estandarizadas. Por ejemplo, Koretz (2002) argumenta que los puntajes de pruebas estandarizadas no necesariamente son la mejor herramienta para medir logros educativos, ya que éstas producen un conocimiento limitado sobre lo que aprenden los estudiantes. Otros académicos afirman que las pruebas son propensas a múltiples sesgos (por ejemplo contenido y metodología), que pueden beneficiar a los estudiantes de formación específica o de un grupo racial en particular (Jenks y Phillips, 1998)¹⁰.

La reacción inesperada de algunos profesores

Una crítica frecuente se refiere a que los resultados de los exámenes pueden ser objeto de manipulación por parte de las escuelas. En particular se ha encontrado que en algunas escuelas los profesores dedican tiempo a enseñar estrategias (y contenidos) específicamente orientados a este tipo de pruebas (Koretz, 2002), restando importancia a áreas o contenidos que no aparecen en los exámenes o que tienen poca probabilidad de salir en estos. Una práctica conocida como “teaching to the test” o “enseñar para tomar el test”.

Otra crítica que recae sobre los profesores se refiere a su rol en el proceso de evaluación. Con el ánimo de disminuir costos, las escuelas usan a los mismos profesores como agentes evaluadores en lugar de evaluadores profesionales, los cuales pueden desempeñar teóricamente un papel más objetivo en el proceso (Nelson y Eddy, 2008). Esto representa un conflicto

¹⁰ Una lista completa de argumentos a favor y en contra de pruebas estandarizadas se encuentra disponible en: <http://standardizedtests.procon.org/#background> (Última visita: Febrero 11 de 2012).

de intereses porque las escuelas deben remover o transferir a profesores que no reporten mejoramiento en los puntajes de prueba de sus alumnos. Sobre este punto en particular existen investigaciones que han mostrado como algunos profesores han manipulado los resultados de las pruebas directamente (i.e. cambiando las respuestas malas de sus alumnos). En el Estado de Georgia por ejemplo, 82 profesores pertenecientes a 30 escuelas confesaron haber manipulado exámenes¹¹. Otro comportamiento menos dramático, pero igualmente no deseado, es la tendencia reportada abiertamente por los profesores a re-leer o parafrasear las preguntas de cada test para hacerlas más claras en el momento del examen (Hamilton, 2003).

Incentivo a cambiar los estándares

Una crítica adicional, y probablemente la de mayores implicaciones, es sobre la calidad de los estándares educativos promovidos en cada estado. Dado que los Estados Unidos no tienen un plan de estudio nacional, los estados son los que definen sus propios estándares de calidad. Como consecuencia, existen amplias diferencias entre estados respecto a los niveles de competencia deseados (Nelson et al., 2007). La forma en que los estados han cambiado sus estándares de calidad internos para cumplir con los estándares nacionales de NCLB, plantea la cuestión de si el progreso del estudiante (incrementos en puntajes de prueba), reportado por el estado se debe a cambios reales en el rendimiento académico de los alumnos, o más bien si refleja cambios en la definición de nivel de competencias fijadas por el estado (Kim y Sunderman, 2005).

Por ejemplo, entre 2006 y 2009 el estado de Nueva York introdujo un nuevo examen estandarizado para medir el progreso educativo de los estudiantes. En el mismo periodo la proporción de estudiantes que alcanzaron niveles esperados de logro paso del 28% al 63%. De igual manera, otros estados simplemente cambiaron el umbral de nivel de logro; por ejemplo en Illinois, su distrito escolar mas grande (Chicago) requería en el 2006 que los estudiantes obtuvieran el 60% de las respuestas correctas para pasar el examen, en 2009, el umbral se redujo al 44%. Un argumento importante en esta discusión es que a pesar de que los estados reportan mejoras sustanciales en el progreso de los estudiantes, este progreso no se refleja en los resultados de la prueba estandarizada nacional (Hamilton, 2003). Para ilustrar este punto tomemos el caso del estado de Texas, en el 2007 el estado reportó que el 85% de sus estudiantes de octavo grado eran competentes en la prueba de lectura, pero de acuerdo con la

¹¹ Ver: <http://www.ajc.com/news/volume-1-of-special-1000798.html> (Ultima visita: Febrero 11 de 2012).

prueba estandarizada nacional sólo el 28% eran competentes (Ravitch, 2009).

Un fenómeno similar ha sido reportado al nivel de escuelas. Por ejemplo, en USA, las escuelas urbanas tienen un alto número de estudiantes de bajos recursos económicos, por lo que las escuelas urbanas tienden a tener puntajes promedio muy por debajo de los niveles esperados. Como consecuencia de NCLB, se ha encontrado que las escuelas urbanas han redefinido (hacia abajo) los estándares educativos para cumplir con el progreso educativo anual establecido por NCLB (Greenblatt, 2004).

Suspensiones selectivas y otras estrategias para alcanzar mejores logros

Otra consecuencia inesperada de NCLB está relacionada con prácticas discrecionales, no necesariamente ilegales, por parte de las directivas de algunas escuelas. Por ejemplo se ha documentado que algunos directores y profesores suspenden o incentivan estudiantes de bajo rendimiento académico para que no estén en la escuela el día del examen (Amrein-Beardsley, 2009). Las escuelas han empezado a usar los resultados de pruebas estandarizadas como el principal criterio de admisión, lo que implica que estudiantes con bajos puntajes cada vez más tienen menores alternativas de ingresar a escuelas competitivas. De igual manera, las escuelas han reducido el número de cupos para estudiantes que no dominan el idioma inglés, dado que estudiantes inmigrantes, debido a sus limitadas habilidades lingüísticas obtienen en promedio puntajes bajos en pruebas estandarizadas (Ravitch, 2009).

Académicos prominentes en el tema educativo en USA como Diane Ravitch y Daniel Koretz, entre otros, afirman que NCLB y su excesiva rendición de cuentas ha desembocado en lo que se conoce en ciencias sociales como la ley de Campbell: “mientras más utilizado sea un determinado indicador social cuantitativo para la toma de decisiones, mayor será la presión a la que estará sujeto y más probable será que corrompa y distorsione los procesos sociales que, se supone, debería monitorear”.

NCLB es un muy buen ejemplo de la variedad de comportamientos esperados e inesperados que las políticas públicas terminan generando. El sistema de rendición de cuentas de NCLB ha generado incentivos positivos y negativos en el sistema educativo. Para cumplir con los mandos de NCLB –y acceder a más recursos– las escuelas han terminado por responder con diferentes estrategias, que si bien no siempre son ilegales, no cumplen con el propósito mismo de educar y van en detrimento de buenas prácticas pedagógicas.

El costo como factor a favor de las pruebas estandarizadas

Una razón adicional para favorecer los exámenes estandarizados es su costo. Este tipo de pruebas son una forma cómoda, barata, y fácil de medir los resultados educativos. Se estima que el costo de implementación de las pruebas exigidas por NCLB (exámenes estandarizados de opción múltiple) es aproximadamente dos mil millones de dólares, mientras que la aplicación de otro sistema de evaluación, tales como ensayos, o pruebas de respuesta abierta, sería alrededor de cinco mil millones anuales (Hamilton, 2003).

IV. Las consecuencias positivas de NCLB

Si bien NCLB ha inducido comportamientos no esperados y que van en detrimento de la práctica educativa, también es cierto que ha generado espacios muy valiosos para re-pensar procesos inherentes a la política pública educativa. En particular, la posibilidad de monitorear y comparar cada escuela respecto al progreso académico de sus estudiantes; y la posibilidad de usar esta información para la toma de decisiones.

Sobre este segundo punto, resaltamos la producción de datos a nivel de estudiante y de escuela, aún reconociendo las limitaciones discutidas previamente, como una de las mayores consecuencias positivas de NCLB. Esta información no sólo sirve para el propósito de generar líneas de base, que son fundamentales en procesos comparativos, sino que se ha convertido en el principal insumo de evaluaciones de impacto¹². Con NCLB se ha visto un incremento, no solo en la cantidad de datos producidos, sino también un incremento en investigación cuantitativa de alto rigor académico. Si no fuera por la disponibilidad pública de los datos de exámenes estandarizados, ninguna de la evidencia descrita en este artículo existiría.

Otra consecuencia positiva de NCLB fue destinar recursos a programas educativos focalizados que ayudaran a mejorar el rendimiento de grupos específicos de estudiantes. La ley reconoció que no todos los niños en el sistema estaban en el mismo punto de aprendizaje, y que era necesario intervenir a ciertas poblaciones con mayor intensidad, particularmente niños de bajos recursos, inmigrantes o con problemas de aprendizaje. En consecuencia, NCLB aporta recursos a programas específicos, por ejemplo, programas encaminados a mejorar las competencias lectoras de niños que no dominen el idioma inglés, o programas encaminados a enseñar

¹²Medición estadística de la efectividad de un programa con respecto a la alternativa de no implementarlo.

matemáticas a niños de bajos recursos, etc.

Con la puesta en marcha de NCLB, la ley también creó “What Works Clearinghouse” (WWC). Como el mismo nombre del centro lo indica, el objetivo es reunir y sintetizar información respecto a programas educativos en cuanto a si estos logran o no los objetivos que se han propuesto. Dos características hacen de WWC una institución de valor público. Una, es la característica de ser un sitio virtual (e.g. una página de internet) al que cualquiera puede acudir, y cuya información esta disponible en todo momento del día, y a cero costo¹³. Esto convierte a WWC en un bien público de enorme valor.

La segunda es el estricto método de selección y revisión de la evidencia empírica que se hace allí. Antes de que un programa o política pública sea clasificado por WWC como efectivo (que logra los objetivos que se propone) y por ende aprobado para ser implementado por escuelas alrededor de los EEUU con confianza, el programa es sujeto a una estricta valoración estadística. Este método de valoración también es público y por ende no solo abierto a escrutinio, sino también disponible para ser replicado.

V. Discusión

El comienzo del siglo XXI marcó un hito en la historia de la política educativa de los Estados Unidos. A partir de 2002 cada escuela pública del país está obligada a aplicar pruebas estandarizadas de lenguaje y matemáticas a todos sus alumnos, desde tercero de primaria hasta octavo de educación media, más un año adicional en secundaria a discreción de cada escuela. Una vez las pruebas son calificadas, los resultados se deben hacer públicos, desagregados por raza, sexo, nivel socioeconómico y habilidad con el idioma inglés. Las escuelas que aumentan sus puntajes anualmente son elegibles para recibir fondos federales, mientras las escuelas que no reporten mejoramiento en los puntajes, ponen en riesgo su elegibilidad para recibir dinero federal y por ende su supervivencia.

Desde el punto de vista teórico, la política está basada en el principio económico de la competencia. Al igual que sucede, en teoría, en los mercados competitivos, los productores que ofrecen los mejores servicios al precio más bajo deben desplazar a los competidores ineficientes, llevándolos a desaparecer del mercado. En ausencia de una mejor definición del producto “educación”, el Congreso de los Estados Unidos eligió las pruebas estandarizadas de lenguaje y matemáticas como medida aproximada. En

¹³ Disponible aquí: <http://ies.ed.gov/ncee/wwc/> (Ultima visita: Julio 15 de 2012).

ausencia de un sistema de precios como mecanismo de ajuste en el mercado y de determinación de ganadores y perdedores, el mismo Congreso definió metas de progreso anual. Las escuelas que no cumplen con el progreso anual en un periodo de tres años, dejan de recibir fondos y por ende son obligadas a cerrar.

Diez años después de la introducción de la ley, empiezan a aparecer las consecuencias positivas y negativas de la misma. En términos generales, a nivel internacional el país ha avanzado muy lentamente considerando la inversión. Por ejemplo, comparado con la aplicación de TIMSS en el 1995, los estudiantes de octavo grado aumentaron 11 puntos en el 2007 en la prueba de matemáticas. Sin embargo todavía están lejos de los países que lideran las pruebas internacionales; en TIMSS del 2007 los estudiantes Chinos obtuvieron un puntaje de 598 en la prueba de matemáticas, mientras que los estudiantes estadounidenses obtuvieron un promedio de 508 puntos (Gonzales et al 2008).

La ley NCLB ha sido fuertemente criticada, no solo por el limitado avance cuantitativo en pruebas internacionales como la TIMSS 2007, sino también por las consecuencias inesperadas – y negativas- que han sido consecuencia de la implementación de la ley. En general, se ha mostrado que NCLB ha motivado un cambio en el comportamiento de las escuelas y administradores públicos para cumplir con el progreso anual establecido. Entre los cambios que se han documentado, se encuentran: (i) concentración excesiva de tiempo y recursos en enseñar como tomar pruebas estandarizadas; (ii) suspensión arbitraria de estudiantes con bajo rendimiento para que no estén presentes en la escuela el día de la prueba; (iii) indebida injerencia de los profesores sobre sus alumnos en la administración de la prueba; (iv) manipulación de resultados; (v) cambios arbitrarios en los niveles de suficiencia de la prueba.

La ley se había propuesto como meta alcanzar en diez años su objetivo de no dejar ningún niño atrás, esto es, tener un sistema de calidad donde todos los niños alcanzan niveles adecuados de conocimientos para ser competitivos a nivel mundial. Diez años después la meta no se cumplió. Por el contrario se esta reformulando. De hecho, 37 estados han solicitado de manera formal al gobierno federal ser exentos de algunas de las provisiones de la ley. Estos 37 estados en cambio están proponiendo nuevos planes educativos, entre los cuales es explícita la solicitud de que se les de la libertad de medir el crecimiento y progreso de los estudiantes utilizando múltiples medidas en lugar de solo pruebas estandarizadas (Esta frase se puede leer en el comunicado de prensa del Ministerio de Educación de EEUU de Febrero de 2012: “States will: Be free to emphasize student

growth and progress using multiple measures rather than just test scores”¹⁴

En resumen, la experiencia norteamericana muestra que vincular los resultados de pruebas estandarizadas a penalidades no fue una estrategia adecuada. La causa de las consecuencias negativas presentadas en este documento esta asociada a la uniformidad de las penalidades impuestas a las escuelas, sin tener en cuenta su contexto. Una alternativa es cambiar el sistema de incentivos en la ley por uno que premie el mejoramiento, atendiendo a las características de la población de la escuela. Bajo NCLB, las escuelas eran las únicas responsables del rendimiento académico de los niños, sin tener en cuenta que las escuelas son un agente importante en el proceso educativo pero no el único. La otra parte del proceso de aprendizaje está en la casa, en el barrio, en la motivación del estudiante, factores que son tan determinantes como la escuela misma. El efecto de vivir en un entorno que no promueva procesos de aprendizaje (padres capaces de ayudarlos con las tareas, pobreza, falta de motivación, etc) es tan negativo como atender a una mala escuela.

Ahora bien, NCLB tiene aspectos que bien merecen ser replicados. Dentro de las consecuencias positivas se encuentra una producción consistente de información acerca del logro académico de los niños a medida que progresan por los primeros años del sistema educativo, y el impulso que esta información ha dado para la producción de investigación cuantitativa en educación de alto rigor académico es invaluable.

Gracias a provisiones y recursos apropiados por la misma ley, se creó una herramienta crucial de toma de decisiones de política pública educativa. WWC es una institución que reúne y evalúa la investigación cuantitativa de programas educativos, y publica de manera gratuita sus conclusiones. La información se publica en formatos que permiten tanto a académicos como no académicos juzgar la efectividad de programas educativos alternativos, según las necesidades de cada escuela.

Tanto el énfasis en la producción de información de logro académico comparable al nivel de estudiante y de escuela, como el mecanismo de consolidación de la información en recomendaciones concretas de política educativa, son aportes que merecen un amplio reconocimiento de la experiencia norteamericana. Una ventaja adicional de dicho mecanismo institucional (WWC) es su alta replicabilidad. El estímulo que la disponibilidad de información ha dado, para que más investigadores cuantitativos se interesen en evaluar programas educativos, es otro beneficio atribuible a la ley.

¹⁴ disponible aquí: <http://www.ed.gov/news/press-releases/26-more-states-and-dc-look-for-flexibility-nclb-drive-education-reforms-second-round>

Referencias

- AUDREY Amrein-Beardsley (2009) "The Unintended, Pernicious Consequences of 'Staying the Course' on the United States' No Child Left Behind Policy," *International Journal of Education Policy and Leadership*.
- BORMAN, K., y COTNER, B. (2000). No Child Left Behind: The Federal Government Gets Serious About Accountability. The Structure of Schooling: Readings in the Sociology of Education. In Richard Arum y Irene R. Beattie (Eds.). New York, NY: McGraw-Hill Higher Education.
- BIFULCO, R. y LADD, H. (2006). The impacts of Charter Schools on student achievement: Evidence from North Carolina. *American Education Finance Association*. Vol. 1.
- ELMORE, Richard. (2002) Unwarranted Intrusion. *Education Next*. Vol. 2 no. 1.
- GAMORAN, A. (2007). Introduction: Can Standards-Based Reform Help Reduced the Poverty Gap in Education. Standards-Based Reform and the Poverty Gap: Lessons for No Child Left Behind. In Adam Gamoran (Ed). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- GONZALES, P., Williams, T., JOCELYN, L., ROEY, S., KASTBERG, D., y BRENNWALD, S. (2008). Highlights from TIMSS 2007: Mathematics and science achievement of U.S. fourth- and eighth-grade students in an international context (NCES 2009-001 Revised). National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education. Washington, DC. (Disponible en: <http://nces.ed.gov/pubs2009/2009001.pdf>).
- HAMILTON, L. (2003). Assessment as a policy tool. *Review of research in education*. Vol 27.
- HEINRICH, C. J. (2007). Evidence-based policy and performance management: Challenges and prospects in two parallel movements. *American Review of Public Administration*, Vol. 37.
- HENIG, J. (2008). Spin cycle: How research is used in policy debates : the case of Charter Schools. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- JACOB, B. y LEVITT, S. (2003). Rotten apples: An investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating. *The Quarterly Journal of Economics*.
- JEYNES, W. (2012) A Meta-Analysis on the effects and contributions of public, public charter, and religious schools on student outcomes. Peabody Journal of Education No. 87.
- JENKS y PHILLIPS (1998). The black-white test score gap: An introduction. The black-white test score gap. In Jenks and Phillips (Eds). Washington, DC.: Brooking Institute Press.
- KIM, J., y SUNDERMAN, G. L. (2005). Measuring academic proficiency under the No Child Left Behind Act: Implications for Educational Equity. *Educational Researcher*, Vol. 34, No. 8.
- KIM, J. y SUNDERMAN, G.L. (2007). The expansion of federal power and the politics of implementing the No Child Left Behind Act. *Teachers College*. Vol. 109, No. 5.
- Koretz, D. (2002). Limitations in the use of achievement tests as a measure of educators' productivity. *Journal of Human Resources*, No. 37.
- MIRON, G. y HORN, J. (2003). Evaluation of Connecticut Charter Schools and the Charter School Initiative. Evaluation center, Western Michigan University, Kalamazoo, MI
- NELSON, J., STUART P., y MCCARTHY, M. (2007). Standards-based reform: Real change or political smoke screen. Critical issues in education: Dialogs and Dialectics. 6th Edition. New York, NY: McGraw-Hill Companies.
- NI, Y. y RORRER, A. (2012) Twice Considered: Charter Schools and Student Achievement in Utah. Economics of Education Review.

- RAVITCH, D. (2009). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*, New York: Basic Books.
- Sass, T. (2006). Charter schools and student achievement in Florida. *American education finance association*. Vol. 1
- SCHMITT y WHITSETT, 2008. Using evaluation data to strike a balance between stakeholders and accountability systems. *New Directions for Evaluation*. Special Issue: Consequences of No Child Left Behind for Educational Evaluation. No. 117.