

JULIO 2003 - Año 5 / N° 15

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.org

Rendición de cuentas en educación / N° 1

Un llamado a la responsabilidad por los resultados

Se presenta en esta edición el primero de una serie de resúmenes del Programa sobre responsabilidad por los resultados en educación en Chile y otros países de América Latina, impulsado conjuntamente por CIDE y PREAL, patrocinado por USAID y la Fundación Tinker.

En la educación, los sistemas basados en la responsabilidad por los resultados establecen objetivos y ofrecen claros incentivos para su logro. Miden el avance y nos dicen dónde debemos concentrar nuestra atención y recursos para poder mejorar. Nos ayudan a identificar el éxito, a retribuirlo y a reproducirlo en otros lugares. Nos ayudan a cerciorarnos de que los docentes, las escuelas y los alumnos se desempeñan a niveles adecuados. Esto, que en algunos países desarrollados se ha ido arraigando, es todavía una idea nueva en América Latina, pero comienzan a aparecer algunas experiencias de lo que sin duda será una práctica ineludible en el futuro.

Actualmente hay pocos temas de tanto interés en el campo de las políticas educativas como el de la responsabilidad por los resultados o, como también se lo llama, “rendición de cuentas”. Este se ha instalado ya con ejemplos concretos en Estados Unidos, Inglaterra, Suecia, Países Bajos y Nueva Zelanda. En América Latina también hay algunas experiencias en este campo en Argentina, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y el estado de Minas Gerais en Brasil. No obstante, la responsabilidad por los resultados constituye una idea relativamente nueva en las escuelas de la Región, la cual pocas veces se discute, no se comprende bien y no se aplica en la medida necesaria.

Tradicionalmente, las escuelas han constituido un monopolio público, administrado en forma centralizada por ministerios nacionales o departamentos de educación al nivel de los diferentes estados de un país, que no rinden cuentas prácticamente ante nadie. Ellos toman decisiones claves acerca de los recursos escolares, incluyendo los presupuestos, la planta docente, los textos de estudio y la administración. También establecen los sueldos docentes sobre la base de rígidas fórmulas

relacionadas principalmente con la antigüedad en el cargo y no con el desempeño. La autoridad de los directores de las escuelas es limitada y los usuarios de la educación —los alumnos, los padres, las comunidades locales y los empleadores— casi no tienen influencia. El resultado es que las escuelas responden más a los intereses de quienes proveen educación —principalmente los ministerios públicos y los gremios docentes— que a los intereses de quienes la reciben.

¿Qué se entiende por responsabilidad por los resultados?

El tema de responsabilidad por los resultados en educación ha sido relacionado con la descentralización u otras formas de delegación de responsabilidad y autoridad hacia las escuelas. Muchos sostienen que una mayor autonomía y flexibilidad de las escuelas funciona mejor si existe un sistema claro que las hace responsables por su desempeño.

Entender el concepto de responsabilidad por los resultados (*accountability*, en inglés) es complejo

debido a una falta de acuerdo sobre lo que significa. En algunos contextos significa rendimiento de cuentas financieras —que se refiere a asegurar que el dinero se gasta para los propósitos a los cuales está destinados—, pero esta es una definición estrecha y no es lo que normalmente quiere decir en el contexto de la educación.

Muchas investigaciones y estudios relativos a políticas en educación hablan de responsabilidad por los resultados para referirse al uso de pruebas estandarizadas para determinar cómo se están desempeñando las escuelas y para presionar para que mejoren aquellos que se están desempeñando pobremente¹.

Algunos ven la responsabilidad por los resultados como una fuente de castigos para los educadores o como un impedimento para el mejoramiento escolar². Esta connotación es desafortunada pues puede crear resistencia —especialmente de parte de los profesores— hacia medidas que pueden resultar positivas.

Otra interpretación se encuentra en Newmann, King y Rigdon³, que distinguen entre rendición de cuentas “externa” e “interna” y observan que los sistemas de responsabilidad por los resultados externamente impuestos a veces pueden interferir con los propios esfuerzos de las escuelas para evaluar su propio desempeño.

Otros, sin embargo, enfatizan los beneficios de la rendición de cuentas. Finn, Manno and Vanourek⁴, firmes defensores de esta práctica, señalan que el principal objetivo de la responsabilidad por los resultados es detectar y mantener buenas escuelas al tiempo que se mejoran o corrigen las malas. Aquí la idea de estándares y consecuencias es clara. Los autores consideran también la responsabilidad por los resultados basada en la transparencia, en la cual la entrega de información completa y fluidamente sobre lo que está ocurriendo en las escuelas (incluyendo las pruebas, pero no sólo limitándose a ellas) permite a los

padres, organizaciones patrocinantes y directorios de escuelas saber cómo ellas están funcionando.

La ambigüedad sobre la responsabilidad por los resultados a menudo se agudiza por la incertidumbre relativa a qué tipo de información proveer sobre el desempeño escolar, cuál es la mejor forma de proveerla y el cómo usar la información para motivar a las escuelas a funcionar mejor. Debido a su connotación de “serias consecuencias” y a la ansiedad que genera, la responsabilidad por los resultados tiende a encontrar resistencia de parte de los maestros, líderes escolares y de completos sistemas educativos. Por ello a menudo ha sido difícil y casi siempre controversial establecer sistemas de rendición de cuentas.

En términos generales, la rendición de cuentas implica establecer objetivos y hacer responsables de los resultados a quienes corresponde: alumnos, padres, directores de escuelas y funcionarios ministeriales. Implica establecer claros incentivos que estimulen el desempeño a un nivel profesional adecuado. Ayuda a cerciorarse de que las escuelas entreguen el nivel de educación que se espera.

Para promover la rendición de cuentas en la educación se requieren por lo menos cuatro condiciones: *estándares, información, consecuencias y autoridad*. A continuación se explica cada una de estas condiciones, haciendo un alcance de cuál es la situación en la región en cada caso.



Estándares

Los países deben establecer estándares educacionales generales, de manera que todos sepan de qué se están haciendo responsables las escuelas. Muy importantes son los estándares de contenido y de desempeño, que definan lo que se espera que los alumnos sepan en cada grado y describan el tipo de

rendimiento considerado sobresaliente, aceptable e insuficiente. También son importantes los estándares mínimos en cuanto a formación y desempeño de los maestros, y disponibilidad de materiales pedagógicos tales como bibliotecas, textos, computadoras y laboratorios.

A pesar de los serios esfuerzos por mejorar los currículos nacionales y locales, ningún país del hemisferio ha logrado hasta el momento establecer, difundir y aplicar cabalmente estándares educacionales nacionales que permitan fijar altas expectativas para todos los alumnos. Muchos han establecido estándares mínimos en cuanto a formación docente, pero pocos han logrado aplicarlos. Prácticamente ningún país ha establecido estándares mínimos en cuanto a la disponibilidad de materiales pedagógicos, aunque Brasil ha dado pasos importantes en esa dirección.



Información

Los usuarios de la educación deben tener acceso a información confiable con respecto a los logros de los alumnos, el desempeño de las escuelas y las medidas que deben tomarse para mejorar la situación. La primera prioridad es un sólido sistema de pruebas nacionales en matemáticas, ciencias y lenguaje —y otras áreas y competencias que cada país estime cruciales—, que permitan supervisar el logro de los alumnos a través del tiempo. Los resultados deben ser divulgados sabiamente y ampliamente en formatos que sean fáciles de comprender. También es preciso evaluar periódicamente a los docentes y el desempeño sobresaliente debe ser reconocido en forma pública. Los padres y comunidades locales deben recibir regularmente información actualizada con respecto a las calificaciones de los docentes, los materiales pedagógicos y los presupuestos escolares.

Esta información es escasa en la

mayoría de los países de América Latina. Ninguna organización independiente supervisa ni informa a los actores de la educación acerca de los logros y las deficiencias de las escuelas y el avance de las reformas educativas. En la mayoría de los países se aplican pruebas de rendimiento, pero los resultados no se divulgan de manera adecuada o incluso no se los da a conocer en forma pública. Ningún país evalúa periódicamente a todos sus docentes. Los informes de progreso educacional o “national report cards” – que se han convertido en una herramienta vital para supervisar y responsabilizar a las escuelas por los resultados en América del Norte y Europa- no son comunes en América Latina. Por consiguiente, los clientes de las escuelas suelen carecer de la información necesaria para presionar eficazmente a favor del cambio.

Consecuencias

Para que la rendición de cuentas opere efectivamente, el cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos debe tener consecuencias. Es preciso retribuir a los buenos maestros. Los malos maestros deben ser identificados y se les debe prestar ayuda para que mejoren su desempeño. Debe establecerse un sistema de calificación del desempeño de las escuelas, de manera que las buenas escuelas puedan identificarse y sus métodos puedan ser reproducidos. Las escuelas que no sean capaces de entregar buena educación deben ser sujetas a medidas correctivas. Los certificados o títulos deben ser retenidos hasta que los alumnos demuestren que cumplen con los estándares educacionales nacionales acordados.

En las escuelas de la región, el logro

o fracaso no tienen consecuencias. Los buenos maestros no reciben un sueldo mejor que los malos maestros y la mala enseñanza casi nunca afecta los sueldos ni la seguridad laboral. Las escuelas continúan recibiendo financiamiento año tras año independiente de los resultados de sus alumnos. Los certificados se otorgan con una mínima referencia a los objetivos educacionales.

Autoridad

Las escuelas, las comunidades locales y los padres deben tener la autoridad necesaria para tomar decisiones e introducir cambios. Sin ella, tiene poco sentido hacerlos responsables de las deficiencias. Los directores de las escuelas necesitan tener la facultad de contratar, promover, perfeccionar y, si todo lo anterior falla, despedir a los

RENDICION DE CUENTAS Y EVALUACIONES

En la introducción de sistemas de responsabilidad por los resultados en educación en Estados Unidos, se han combinado dos tradiciones del país, como son la rendición de cuentas a la opinión pública y las evaluaciones.

Basado en ello, los educadores desarrollaron la noción de reformas basadas en estándares a fines de los '80. Incorporaron dos conceptos principales: alineamiento y construcción de capacidades.

Alineamiento significa que, con el fin de focalizarse en el mejoramiento de los resultados, los sistemas escolares necesitan establecer estándares claros y alinear el curriculum y los mecanismos de rendición de cuentas con esos estándares. Por ejemplo, si la comunidad cree que todos los estudiantes deberían aprender a leer a un cierto nivel o mejor en el tercer grado, ese nivel debe estar claramente definido para los padres y profesores y el curriculum debe estar diseñado para alcanzar ese estándar. El sistema de evaluación debería estar alineado con el curriculum para medir lo que se supone que los profesores están enseñando y los mecanismos de rendición de cuentas deben proveer incentivos y sanciones alineados con el éxito o fracaso en el logro del estándar.

Por su parte, la construcción de capacidades responde al hecho que el alineamiento por sí solo no necesariamente mejora la educación. Para ello se necesita también incrementar las capacidades de maestros y administradores. Una organización coherente construida en torno a estándares alineados puede aumentar la capacidad para entregar mejor educación. Si los maestros saben qué deben enseñar y la organización actúa de modo de apoyar sus esfuerzos, aumenta la capacidad colectiva de la escuela o localidad.

Las pruebas han sido el elemento central de los sistemas de rendición de cuentas implementados más recientemente. Con ellas los estados esperan proveer buenas referencias de desempeño. Se espera que los administradores de escuelas y los maestros, expuestos al escrutinio por la publicación de los resultados, mejoren su desempeño para evitar fallar y ganar los premios de alto logro académico.

Fuente: Martin Carnoy, Susanna Loeb, “Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis.” Stanford University School of Education. December, 2002. No impreso.

maestros. También necesitan tener la facultad de establecer y asignar los presupuestos escolares. Debe darse autonomía a los maestros para diseñar los cursos y seleccionar los materiales, a cambio de su acuerdo en que se los hará

estrictamente responsables por los resultados en términos de aprendizajes. Deben participar en la administración y la reforma de las escuelas. Las comunidades deben tener influencia sobre la manera en que se administran

las escuelas, los maestros que se seleccionan y la remuneración que reciben. Los padres deben tener alguna elección con respecto a la escuela a la que enviarán a sus hijos.

Afortunadamente, la mayoría de los países han delegado algún grado de autoridad para la toma de las decisiones desde el nivel central a otros niveles de gobierno. Sin embargo, se ha transferido muy poca autoridad a las escuelas mismas. En aquellos países en que existen reformas destinadas a dar autonomía a las escuelas, la tendencia es a aplicarlas sólo parcialmente, en gran medida debido a la falta de confianza en sus capacidades. La autoridad delegada suele limitarse a las decisiones pedagógicas o al diseño de pequeños proyectos y se asignan pocos o ningún recurso adicional al perfeccionamiento de los docentes o a nuevos programas.

Los informes escolares:

Una herramienta para la rendición de cuentas

En Estados Unidos, el Nacional Center for Educational Accountability (NCEA) —fundado el 2001 por la organización Just for the Kids, la Universidad de Texas en Austin y la Comisión de Educación de los Estados— desarrolla y promueve los informes escolares bajo su modelo *Just for the Kids school reports*. Éstos se basan en la idea de que el conocimiento es poder. Su propósito es empoderar a los educadores, padres, y líderes comunitarios para:

- Comparar el desempeño de cada escuela con el de establecimientos que tienen los mejores resultados y que atienden una población escolar similar o más desafiante.
- Identificar las brechas de oportunidades de cada escuela o el potencial para mejorar en cada grado y materia, basados en los resultados de estas comparaciones.
- Investigar las mejores prácticas en las escuelas con un buen desempeño consolidado.
- Diseminar los resultados de estos estudios.
- Monitorear el progreso de las escuelas y distritos escolares.
- Analizar el progreso de las escuelas y distritos escolares en el manejo de la información e implementación de los resultados de estudios sobre mejores prácticas.

Así, se busca con los reportes escolares contribuir a la meta de la rendición de cuentas de mejorar la calidad de la educación.

Fuente: www.nc4ea.org

Notas y referencias bibliográficas:

- 1) *McMeekin, Robert W. (2003) Incentives to Improve Education: A New Perspective, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.*
- 2) *Behn, Robert D. (2001) Rethinking Democratic Accountability, Washington: Brookings Institution Press.*
- 3) *Newmann, Fred M., M. Bruce King and Mark Rigdon (1997), "Accountability and School Performance: Implications from Restructuring Schools", Harvard Educational Review, vol. 67, N°. 1, pp. 41-69.*
- 4) *Finn, Chester E. Jr., Bruno V. Manno and Gregg Vanourek (2000), Charter Schools in Action, Princeton: Princeton University Press, pp. 127-147.*

- Cumbre Latinoamericana de Educación Básica 2001. Información Básica. pp12-14