

***Accountability* educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**

Editores:

JAVIER CORVALÁN

ROBERT W. McMEEKIN

Autores:

BRUNO V. MANNO - R.W. McMEEKIN - JEFFREY M. PURYEAR

DONALD R. WINKLER - MARCUS A. WINTERS



***Accountability* educacional: posibilidades y
desafíos para América Latina a partir
de la experiencia internacional**

© Preal - Cide

Editores:

Javier Corvalán
Robert W. McMeekin

Autores:

Bruno V. Manno
R.W. McMeekin
Jeffrey M. Puryear
Donald R. Winkler
Marcus A. Winters

Primera edición:

Marzo de 2006

I.S.B.N.: 956-8109-02-1

Registro de Propiedad Intelectual:

Nº 153.428

Diseño e impresión:

Editorial San Marino
Fono Fax: 237 2596
www.esm.cl
Santiago - Chile

Índice

Prefacio	5
Introducción	7
Hacia una comprensión de la <i>accountability</i> educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina R.W. McMEEKIN	19
Las escuelas <i>charter</i> y la idea de consecuencias vinculadas a la <i>accountability</i> agregando valor al desempeño de la enseñanza BRUNO V. MANNO	51
La elección de las escuelas en Estados Unidos MARCUS A. WINTERS	75
Fortaleciendo la rendición de cuentas	95
Fortalecer <i>accountability</i> (rendición de cuentas) en la educación pública DONALD R. WINKLER	99
La <i>accountability</i> en la educación: ¿Qué hemos aprendido? JEFFREY M. PURYEAR	125
Apéndice	135

Prefacio

Este libro recoge algunos trabajos seleccionados de entre las varias ponencias presentadas en el “Seminario *Accountability* educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional”, una iniciativa conjunta del Preal y el CIDE desarrollada en Santiago de Chile bajo los auspicios de la USAID y la Fundación Tinker.

El concepto, de aplicación reciente en América Latina, remite a la necesidad de asignar responsabilidades por las acciones propias y los resultados de las mismas. Se lo usa en el mundo financiero para aludir a los resultados de quienes resultan responsables por el manejo de dineros encomendados por terceros. Ellos están obligados a informar a sus clientes sobre los movimientos de recursos y a rendir cuentas sobre cómo se han utilizado y qué se ha logrado con ellos. Esto no sucede en el mundo de las políticas públicas y, menos aún, en aquel de la educación y la enseñanza. De hecho, los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados son relativamente novedosos cuando se refieren al quehacer de personeros que administran o manejan recursos públicos y que deben responder por el desempeño de personas y organizaciones bajo su control.

En el campo educativo el concepto remite a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad que le cabe a las escuelas –y dentro de ellas a la comunidad escolar– por los resultados que obtienen sus alumnos. Entre las acciones orientadas a lograr estos propósitos resulta prioritario evaluar periódicamente los resultados del aprendizaje y el cumplimiento de metas curriculares; alinear estas evaluaciones con estándares de contenido, desempeño y oportunidades de aprendizaje, dentro y fuera del aparato escolar; premiar o castigar el buen desempeño de los actores del sistema y, tan importante como esto, cuidar que estos ejercicios de medición y regulación no acaben distorsionando el contenido y orientación de la práctica educativa y permitan –paralelamente–

fortalecer las capacidades de gestión en los establecimientos rezagados y prestar, a los maestros, el respaldo técnico necesario para realizar sus proyectos educativos con resultados de excelencia.

Como objeto de formulación y perfeccionamiento de políticas la *accountability* educacional, bajo la forma monitoreo, rendición de cuentas, búsqueda de transparencia y responsabilidad por los resultados, es tema prioritario en la agenda del PREAL. Forma parte de las cuatro recomendaciones formuladas por las Comisiones Regional y Centroamericana para la Reforma Educativa e inspira su programa de evaluación y monitoreo de políticas.

Por esta razón, el PREAL ha venido invirtiendo fuertemente en determinar el estado de la situación y perspectivas de los sistemas de evaluación de aprendizajes y formulación de estándares, en la preparación y difusión de Informes de Progreso Educativo nacionales y regionales —en inglés *Report Cards*—, un instrumento diseñado con el propósito de observar tendencias del desarrollo educativo y responsabilizar a gobiernos y sociedades por los resultados de las mismas como también en identificar el grado de autoridad de que disponen los directivos de escuelas, y las comunidades para exigir cuentas por los resultados y establecer sanciones y premios según corresponda.

La buena educación depende del grado en que cada actor cumpla con sus funciones. La *accountability* educacional depende del grado en que cada uno de sus componentes opere en forma consistente. De la forma en que se coordinen y articulen la formulación de estándares de calidad para que todos sepan de qué se responsabilizan las escuelas; la información confiable con respecto al desempeño de alumnos y maestros; la evaluación de contenidos y materiales; las medidas de retribución por buen desempeño y las que permiten mejorar las capacidades de los maestros; la delegación de autoridad a las escuelas para tomar decisiones e introducir innovaciones que contribuyan a propósitos de cambio.

Este libro aporta antecedentes, empíricos y conceptuales, sobre algunos de estos componentes. Lo que busca es contribuir a una mejor comprensión del concepto y explorar hasta qué punto los sistemas basados en la responsabilidad por los resultados mejoran la calidad, equidad y eficiencia de la educación. Siendo esta una idea relativamente nueva en las

escuelas de América Latina, es posible que se vuelva a concluir que –por sí solos– estos sistemas no resuelven los endémicos problemas de la educación pública, pero sí pueden contribuir a mejorar el funcionamiento de las escuelas y los sistemas escolares ya que, sobre la base de los antecedentes que estos sistemas proporcionen, los usuarios podrán demandar que se eleve la calidad de la enseñanza, las escuelas podrán mejorar el rendimiento escolar y docente y las autoridades centrar su acción precisamente allí donde los rendimientos sean más bajos y afecten la equidad del sistema en su conjunto.

Esperamos que las lecciones que se derivan de la lectura de estos textos así lo prueben.

MARCELA GAJARDO & JEFFREY M. PURYEAR
Codirectores del PREAL

Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación

JAVIER CORVALÁN¹

Este libro es producto de un proyecto conjunto entre CIDE y PREAL –con el apoyo principal de USAID y de la Fundación Tinker– tendiente a posicionar en América Latina tanto la discusión como ciertas experiencias relevantes en el campo de la *Accountability* educacional. Este último es un término de amplio desarrollo en el mundo de habla inglesa pero que, sin embargo, constituye aún una temática de escaso desarrollo y un concepto de difícil e imprecisa traducción en español, a la vez que de imperiosa referencia en actuales reformas educativas de América Latina.

En efecto, la primera traducción que se suele hacer del término se refiere a *rendición de cuentas*, principalmente en el campo público, lo que parece insuficiente por cuanto capta solo una parcialidad del sentido de la *accountability*. En segundo lugar, la *accountability* se suele traducir como *responsabilización*, palabra que en una definición estricta no existe en el idioma español pero que recoge otro de los sentidos importantes del término original. Así y limitando estas páginas a la presentación de la *accountability* educacional en torno a estas dos expresiones –“rendición de cuentas” y “responsabilización”– podemos tener un acercamiento a la temática en cuestión, entendiendo que la *accountability* alude a ambos sentidos: en parte es una rendición a los interesados o involucrados por los resultado del proceso educativo, lo que a su vez se espera tenga como consecuencia un aumento de los niveles de responsabilización de cada actor sobre tal proceso.

¹ Investigador CIDE-Universidad Alberto Hurtado (jcorvala@cide.cl)

¿Qué debe entenderse en definitiva por este término y cómo se relacionan ambos sentidos propuestos para la *accountability*? En primer lugar, la rendición de cuentas refiere al proceso mediante el cual los actores informan y/o exigen información por el uso de los recursos para la consecución de un objetivo que les concierne. Esta rendición de cuentas no siempre y no solo se refiere a lo financiero, sino también al conjunto de recursos (humanos, simbólicos y materiales, entre otros), ordenados de una manera concordante al logro del objetivo en cuestión.

Crecientemente y como producto de las reformas educativas en América Latina se ha establecido que el objetivo del proceso educacional es el aprendizaje a niveles importantes y significativos de contenidos, en reemplazo de un objetivo centrado solo en el acceso a la educación. La rendición de cuentas en la *accountability* educacional se refiere entonces primeramente a los resultados en términos del aprendizaje y a la utilización que los actores han hecho de los recursos para conseguir este objetivo.

El segundo sentido de la *accountability* educacional –la responsabilización– es de hecho inseparable y consecuencia del anterior (rendición de cuentas). El hecho de rendir o de exigir el rendimiento de cuentas implica en sí un acto de asumir o demandar responsabilidades. A su vez, el hecho de ser responsable de un proceso o de un resultado implica –sobre todo si se trata de un proceso público en una sociedad democrática– tener que dar cuenta de los resultados del mismo y del uso de los recursos implicados. Así, uno de los aspectos más interesante de la *accountability* en el campo educacional y público y particularmente en el educacional, es que confronta a cada uno de los actores implicados en el proceso educativo frente a sus responsabilidades y a su consecuente acto de rendición de cuentas.

Al examinar qué se necesita para un buen proceso de *accountability* educacional se llega a la conclusión que en América Latina se ha avanzado bastante en las últimas décadas aun cuando hay mucho camino por delante en términos de poder contar con una educación realmente *accountable*. Como se verá en esta publicación se propone aquí que un sistema de *accountability* educacional debe tener al menos cuatro elementos: información, estándares, autoridad y consecuencias. Las reformas latinoamericanas de las últimas dos décadas han incorporado algunos de estos aspectos en los diferentes países y aun cuando tales elementos son por lo

general insuficientes, existe la impresión de que se avanza y que se debe avanzar aún más hacia el perfeccionamiento de cada uno de los elementos en cuestión. En efecto, en relación al concepto de *información* no son pocos los países que han comenzado a desarrollar sistemas globales o parciales de medición de la calidad de sus establecimientos educacionales. En la misma línea la discusión respecto a *estándares* educacionales se ha incrementado en el continente en los últimos años, así como también la idea de *autoridad* puede ser asimilada, al menos parcialmente, a los procesos descentralizadores y proclives a generar autonomía en las escuelas, lo que proviene de los cambios educacionales iniciados en los años 80 en América Latina. Finalmente el componente de *consecuencias* en los procesos de *accountability* es claramente uno de los puntos en los cuales menos se ha avanzado y debatido en la discusión de política educativa reciente en América Latina.

En síntesis, nos parece válida la tesis respecto a que en la educación latinoamericana actual hay procesos –que en algunos casos están relativamente desarrollados y en otros, son aún incipientes– de *accountability* educacional. En este sentido, existe una ruta de progreso en la mayor parte de los países en la que es importante insistir y perfeccionar y en no pocos casos crear algunos de los componentes básicos de un sistema de *accountability* educacional, los que redundan o bien acompañan otros procesos tendientes a una educación de mayor equidad y calidad.

Precisamente es por esto que uno de los objetivos de esta publicación es generar una mayor comprensión de la *accountability* para, a partir del mismo y de ejemplos de sus aplicaciones, aportar a la discusión sobre la utilidad que pueda tener para orientar parte de los procesos de mejoramiento educativo actualmente en marcha en América Latina.

Recurriendo a una mirada histórica es interesante preguntarse por qué la *accountability* educacional ha sido sugerida en los últimos años en América Latina como un tema compatible y necesario con los procesos de reforma educativa en la región. La respuesta, a nuestro parecer, dice relación con al menos cuatro aspectos del desarrollo educativo reciente en América Latina:

- a) En primer lugar, la educación latinoamericana ha estado sometida en las últimas décadas a crecientes procesos de descentralización y ge-

neración de autonomía escolar, lo que significa que tanto los niveles intermedios como locales así como las escuelas mismas y también las familias de los alumnos experimenten grados crecientes de influencia en la toma de decisiones educativas. Para impactar positivamente en la calidad de la educación se requiere que tales decisiones, por una parte, cuenten con la información suficiente pero que sobre todo tengan niveles importantes de responsabilización y de rendición de cuentas por parte de los actores respecto de los procesos y resultados que ellas implican. Ello especialmente si, asociadas a tales decisiones, se disponen cantidades significativas de recursos –privados y públicos– destinados al sector educacional.

- b) En segundo lugar, la *accountability* aparece como un tema importante en el debate educativo en América Latina a partir de la irrupción del tema de indicadores educacionales, tanto al interior de los países como desde una perspectiva comparada. Esto se refleja en las discusiones en torno a las pruebas de rendimiento educativo, sean ellas censales o muestrales, y también en lo relativo a estándares y desempeños educativos. Todos estos indicadores tienen una doble dinámica con el tema de la *accountability* educacional puesto que por un lado se suponen que ellos, para cumplir su propósito, requieren ser parte de sistemas de *accountability* educativos propiamente tales y por otro, tales indicadores, son ya indesmentiblemente aspectos fundamentales de cualquier proceso de *accountability* educacional. Como se mencionó anteriormente y se verá en esta publicación, es cada vez más difícil pensar en un proceso de *accountability* educacional sin un componente de información sobre los resultados de aprendizaje en las escuelas o del sistema educativo en su conjunto o de parcialidades del mismo. En esta línea, en los últimos años la mayoría de los países de la región han logrado avanzar en el objetivo de tener pruebas estandarizadas y comparables del rendimiento escolar y mientras no las tengan es recomendable que utilicen otro tipo de indicadores, más específicos y locales, que permitan rendir cuenta y asumir responsabilidades por los resultados obtenidos.
- c) Asociado a lo anterior, la conversación más general referida a las reformas educativas en América Latina y más específicamente a la calidad de la educación ha generado un terreno propicio para la discusión respecto de la *accountability* educacional. En lo más es-

pecífico, todo lo que se ha avanzado y propuesto en las políticas educativas en torno al mejoramiento de escuelas en situación deficitaria requiere de procesos que están muy cercanos a lo que tradicionalmente se reconoce como *accountability* educacional. En efecto, en tales casos se requiere saber qué tan mal ubicadas en cuanto a su rendimiento se encuentran esas escuelas dentro de un diverso comparativo mayor y cuál es el uso que hacen del conjunto de recursos que poseen, así como de las carencias que es necesario suplir por parte de los sectores público y privado. Todo este conjunto de información y de eventuales acciones sin duda forma parte de procesos y sistemas de *accountability* educacional incipientes o medianamente desarrollados en América Latina.

- d) Por último, la *accountability* educacional surge también como una perspectiva interesante para las actuales políticas latinoamericanas y en particular para los ministerios y las estructuras gubernamentales centrales. Esto, por cuanto son tales niveles los que no solo deben orientar los procesos de mejoramiento y equidad educacional sino también encargarse de dar cuenta pública de la educación de cada país o estado. De esta manera la *accountability* educacional es un conjunto de elementos necesarios y ventajosos no solo en los procesos de descentralización educacional, sino también para las instituciones centralizadas y responsables por los resultados finales del sistema.

El principal aprendizaje que nos dejan los textos dispuestos en este libro así como el conjunto de ponencias del seminario que le da origen es que todos los actores involucrados en los actuales procesos de provisión de educación pública pueden y deben rendir y/o exigir algún tipo de cuenta respecto de su actuar en el sistema. En efecto, desde el momento en que la educación es un tema de interés y relevancia pública y dado que en gran parte ella se financia con recursos públicos, los involucrados deben dar cuenta de su desempeño y consecuentemente de la parte de uso de los recursos que en tal desempeño está implicado o de la manera en que colaboran y/o presionan –en tanto actores privados– por el correcto uso de los recursos y aceptable logro de los objetivos educacionales.

La cultura de la rendición de cuentas por cierto no ha sido la tónica del desarrollo latinoamericano desde la segunda mitad del siglo XX.

Claramente inspirada por modelos de desarrollo que dieron un rol protagónico y central al Estado por sobre el sector privado, América Latina lleva a cabo una importante masificación de la educación en el mencionado período en el cual los objetivos buscados tuvieron que ver con la ampliación de la cobertura escolar. La lógica fuertemente centralista del momento, sumada a los bajos niveles de participación ciudadana en la mayor parte de los países y a la ausencia de una discusión profunda y conceptualmente fundada en torno a la calidad de la educación provista por los poderes públicos, hizo que el tema de la rendición de cuentas en el ámbito público y particularmente en el campo educacional estuviese ausente hasta fines de siglo.

Esto se vio además reforzado por el efecto no menos importante que en la falta de información tuvieron los estilos autoritarios de gobierno y las democracias restringidas instauradas a partir de los años 60 y 70 en la región. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la *accountability* educacional, o bien la ausencia de la misma, no ha sido algo exclusivo ni de las democracias ni de las dictaduras. En efecto, durante las últimas décadas en América Latina se han registrados esfuerzos importantes por fortalecer los sistemas de medición de resultado bajo regímenes autoritarios así como también han existido muchos gobiernos democráticos que no han sido afines a fortalecer la rendición de cuentas o bien han obstaculizado el fortalecimiento de la responsabilidad por los resultados educacionales. Con todo, debe reconocerse que el impacto de un sistema de *accountability* educacional debería ser mayor en una sociedad gobernada por un sistema democrático.

Como es sabido, particularmente a partir de los años 80 y con mucha mayor fuerza a partir de los 90 se da un giro de proporciones en la discusión respecto de la educación latinoamericana. Los ya mencionados esfuerzos descentralizadores y el énfasis en la calidad y la distribución equitativa de los resultados educativos genera un nuevo escenario que permite comenzar a discutir con propiedad el tema de la *accountability* educacional. A este respecto, un tema recurrente en este nuevo discurso y ordenamiento de la educación latinoamericana es que esta no es solo responsabilidad del gobierno central sino del conjunto de la sociedad. En esta nueva perspectiva resulta de primera importancia definir los niveles de responsabilidad de cada uno de los actores involucrados en el proceso educativo, desde los gobiernos centrales o regionales hasta las escuelas y

las familias. Cada actor del proceso educativo tiene algún grado de *responsabilización* y en consecuencia deben rendir cuenta de algo en la *cadena de generación* de resultados educativos.

Si bien en esa cadena ha ido quedando claro en las últimas décadas que la rendición de cuentas y la responsabilización que en tal proceso corresponde prioritariamente a los Estados nacionales y sus subunidades, es decir, a los niveles institucionales, no ha ocurrido lo mismo con los componentes relacionados con la sociedad civil concernidos por la educación, particularmente las familias. En efecto, si bien queda medianamente clara la respuesta a la pregunta respecto a aquello que asumen como responsabilidad los niveles gubernamentales en cuanto a la generación del proceso educativo, la misma pregunta no tiene una respuesta tan sencilla al referirse a qué asumen como responsabilidad en el proceso educacional las familias de los alumnos y por ende de qué rinden y/o exigen cuenta en ese proceso. Han sido precisamente las reformas educacionales de los años 90 en América Latina las que han relevado el tema de la participación e involucramiento de las familias en los procesos educativos y por ende su grado de responsabilización parcial de los resultados obtenidos por los alumnos, entendiendo siempre que, en última instancia, corresponde a los poderes públicos la responsabilidad primera de proveer una educación de calidad para todos.

En este punto la organización de los sistemas educacionales juega un rol importante en lo que respecta al papel de las familias tal como se verá en al menos uno de los artículos señalados. Nos referimos en particular a los sistemas educacionales que promueven el modelo de *school choice* y en general aquellos que sobre el mismo principio se organizan sobre la idea de cuasi mercados educativos. Esta última acepción no se refiere solo al aspecto relacionado con la obtención de lucro por parte de las unidades educativas, sino con una organización competitiva del sistema educativo y de su asignación de recursos, aun cuando el uso de los mismos sea sin fines lucrativos².

² Vandenbeghe, V (1996), *Functioning and regulation of educational quasi-markets*, Université Catholique de Louvain, CIACO, Louvain-la-Neuve.

De esta manera la participación y los niveles de responsabilización o *accountability* de y hacia las familias en el proceso educacional ha sido una temática creciente en las últimas dos décadas y que en el caso de los sistemas de cuasi mercado aluden principal aun cuando no exclusivamente a ejercer un rol en el control de la calidad del sistema mediante la elección correcta de escuelas para sus hijos. Desde este punto de vista, se busca que las familias exijan cuenta a las escuelas de manera de posibilitar una elección informada de las mismas con las consecuencias individuales y colectivas que ello significa. Sin duda este tema es complejo y la experiencia chilena por ejemplo demuestra hasta el momento que el desarrollo de un modelo competitivo de organización del sistema escolar no está necesariamente asociado a un mejoramiento generalizado del sistema escolar. En la misma línea la responsabilización o *accountability* de y hacia las familias en el proceso educacional puede existir también en sistemas educacionales que no tengan la estructura de elección de escuelas y en tal caso se expresa en procesos y mecanismos mediante los cuales los padres colaboran y presionan a las escuelas a generar educación de calidad, para lo cual el tema de la información y de los estándares surge también como fundamental.

En definitiva, el aumento de la *accountability* educacional es una realidad que se impone como indispensable para articular una conversación y conducta responsable por parte de los actores de los sistemas educacionales. El objetivo de esta publicación, tal como lo señalamos en las páginas anteriores, es entonces aportar a la discusión de este tema en el contexto latinoamericano, entendiendo que se ha avanzado en tal dirección pero que hay todavía mucho por debatir y proponer para poder contar en la región con actores educacionales que rindan y exijan cuenta de la educación que promueven y reciben y con ello aumentar el grado de responsabilización por la calidad de la misma.



Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina

R.W. McMEEKIN¹

1. DEFINICIONES Y SUPUESTOS

Accountability significa fijar la responsabilidad por las propias acciones y los resultados de dichas acciones. Esto denota que debe haber una rendición de cuentas —es decir, una especificación de lo que se ha hecho y los resultados que se han logrado— a alguna autoridad, ya sea un nivel superior en la jerarquía o alguna autoridad externa. Esto puede incluir la presentación de informes a un supervisor de más alto rango dentro de una organización, a organizaciones de más alto nivel, o bien a organismos fiscalizadores. En el campo de la educación, esto incluye entregar información a los apoderados, contribuyentes, empleadores y otras partes interesadas preocupadas de la calidad de la educación. La entrega de información, aunque no fija responsabilidades, sirve para identificar problemas y deficiencias y es un paso importante que centra la atención en la necesidad de tomar acciones para mejorar la educación.

No existe una sola palabra que sirva para traducir *accountability* al español. El concepto puede describirse como “responsabilidad por resultados”, “fijación de responsabilidad” o “rendición de cuentas”. El término proviene de la esfera financiera y describe la “responsabilidad” que le cabe a las personas a quienes se confía dinero. Esto significa informar respecto de todo desembolso de fondos, entregar una “cuenta” de cómo se utilizaron dichos fondos y qué se logró con ellos. En la actualidad se usa comúnmente en relación con las actividades del sector público en

¹ Investigador asociado CIDE.



general, en el sentido que los funcionarios políticos y empleados públicos que controlan los recursos públicos deben responsabilizarse por los resultados de los programas u organismos bajo su control. A diferencia de las empresas del sector privado, los organismos del sector público no están sujetos a las fuerzas del mercado ni a la disciplina de la competencia para obligarlos a ser eficientes.

En el sector educativo, el término ha llegado a significar responsabilizar a las escuelas (y a sus directores y personal) por los resultados logrados. El resultado más importante es el aprendizaje de los alumnos, pero muchos países latinoamericanos carecen de información basada en pruebas de rendimiento para medir el desempeño académico. En estos casos, la *accountability* debe basarse en otros datos –tales como tasas de completación, repetición y abandono, tasas de graduación y proporción de alumnos que continúan hacia niveles educativos más altos– que indiquen el nivel de desempeño de las escuelas. Sería deseable incluir información que señale si acaso se están administrando bien las escuelas. Ampliando desde las escuelas individuales a sistemas escolares completos (local, autoridad de mayor nivel o nacional), esto también significa responsabilizar a los funcionarios del sector educativo por los niveles absolutos de desempeño de los sistemas bajo su control, o por cambios en el desempeño a lo largo del tiempo. Un aspecto importante de los sistemas de *accountability* es su atención enfocada en los resultados de la educación más que meramente en los insumos al proceso educativo.

La interpretación más conocida de la *accountability* educativa –y el significado que constituye el punto medular del seminario– es que las escuelas deben responsabilizarse por los resultados que producen. La *accountability* puede aplicarse a diversos niveles. Las comparaciones internacionales de varios tipos –tales como el sistema de PREAL de informar sobre el estado de los sistemas educativos nacionales– tienen el efecto de responsabilizar a los países (y a sus funcionarios educativos) por el desempeño de sus escuelas, conforme se refleja en la clasificación del país en comparaciones internacionales. Asimismo, los estados o provincias en países con sistemas federales, y otras unidades subnacionales, pueden ser comparados y “responsabilizados” por el desempeño de sus escuelas. A las autoridades educacionales locales –regionales, departamentales o municipales– también se les puede exigir una ‘rendición de cuentas’. No solo las escuelas sino además los maestros y alumnos pue-

den ser responsabilizados de un modo u otro por su desempeño positivo o negativo. El enfoque principal del seminario internacional será sobre la *accountability* a nivel de escuela, aunque es importante entender que el concepto también es aplicable a otros niveles y puede producir presiones indirectas hacia un mejoramiento de la educación.

A. Términos relacionados con *accountability*

Hay otros conceptos que están estrechamente relacionados con la *accountability* educativa, entre ellos los siguientes:

- *Evaluación* se refiere a tipos de pruebas que pueden entregar información respecto del desempeño de las escuelas, pero que en sí mismas no constituyen un sistema de *accountability*. La evaluación ha llegado a significar pruebas muestrales (a diferencia de las pruebas censales del 100% de los alumnos de una jurisdicción) y se usa para entregar información sobre el desempeño de los sistemas educativos nacionales o subnacionales (pero no las escuelas individuales).
- Los *estándares*, que especifican qué deben saber los alumnos en distintas asignaturas y a distintos niveles de escolaridad, constituyen un ingrediente esencial de la *accountability* y se discuten más adelante. Las declaraciones de “Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos” que han establecido algunos países latinoamericanos, especifican lo que debe ser cubierto en el currículo para cada asignatura, pero no incluyen estándares que especifiquen lo que los alumnos debieran saber y ser capaces de hacer en cada campo curricular y a cada nivel de escolaridad.
- La *inspección*, mediante la cual funcionarios experimentados de algún ministerio u organismo central visitan e “inspeccionan” las escuelas para evaluar cómo se están desempeñando sobre la base de su observación y juicio, se ha utilizado en los países desarrollados y en vías de desarrollo durante muchos años, con diversos grados de éxito.
- Muchas escuelas independientes, entre ellas algunos colegios de elite de alto nivel, pertenecen a organizaciones que proveen *acreditación*. Esto significa una evaluación objetiva, basada en un estudio estructu-

rado realizado por un equipo visitante de educadores y evaluadores experimentados, que certifican que una escuela perteneciente a la organización está entregando educación de alta calidad. Es una indicación de que la escuela está cumpliendo con los altos estándares que la organización acreditadora fija para sus miembros.

- La *certificación* es un término que se está utilizando en Chile para describir un sistema voluntario mediante el cual las escuelas realizan un autoestudio (siguiendo una estructura establecida por la organización certificadora) para ver en qué medida están cumpliendo con estándares prescritos (los procesos de acreditación también implican un autoestudio detallado). Dicho autoestudio luego es usado como base para la evaluación y certificación por el organismo externo, que es la Fundación Chile en el caso de Chile.
- También existen sistemas de *certificación* de maestros, que evalúan a los maestros en términos de las capacidades y habilidades que necesitan poseer para hacer una buena labor. Estas certificaciones habitualmente van más allá de la licenciatura básica para enseñar y se basan no solo en la cantidad de educación y años de experiencia que tiene el maestro sino también en información (basada en parte en observaciones en aula) que indica su dominio de las materias enseñadas y su manejo de distintos métodos de instrucción.
- *Accountability externa e interna.* Cabría preguntarse: “Pero las escuelas por sí mismas ¿no se evalúan y toman medidas para mejorar su propio desempeño?”. La respuesta es: “Debieran hacerlo, y de hecho algunas lo hacen”. Pero las personas son renuentes a examinar su propio desempeño rigurosamente en comparación con sus pares o conforme a algún estándar externo de desempeño. Incluso aquellas que hacen un esfuerzo sincero por evaluar su propio desempeño y buscan maneras para mejorarlo no cuentan con la objetividad ni la perspectiva que puede proveer un evaluador externo. Debiera alentarse a las escuelas y los maestros a establecer alguna forma de “*accountability* interna”. Pero también existe la necesidad de una “*accountability* externa” para proporcionar un grado de presión objetiva desde fuera de la escuela. Esto debe incluir una evaluación conforme a estándares objetivos, una entrega transparente de información sobre los resultados que está logrando la escuela, una base para

juzgar si acaso sus resultados académicos son adecuados (y qué podría hacerse para mejorarlos) y las consecuencias para aquellas escuelas cuyo desempeño es inadecuado y que no logran mejorarlo. También existe la necesidad de que las escuelas y las comunidades cuenten con la autoridad suficiente para tomar medidas tendientes a mejorar su desempeño.

- *Elección de escuela para ejercer presión para lograr buenos desempeños.* En algunos países y jurisdicciones, las escuelas también están sujetas a presiones para mejorar su desempeño a través de programas que ofrecen a los apoderados la posibilidad de elegir entre una gama de escuelas para matricular a sus pupilos. Los mejores programas incluyen los *vouchers* y *charter schools* utilizados en los Estados Unidos, como también otros enfoques destinados a introducir la competencia entre las escuelas y entre los sectores públicos y privados. Tales programas entregan información para ayudar a los apoderados a escoger la escuela a la que asistirá su pupilo. Si los apoderados optan por no enviar a sus pupilos a escuelas que tienen bajo desempeño, esto representa una forma de consecuencia. En los casos donde se han establecido sistemas de elección, con frecuencia ocurre que “el dinero sigue al niño”, en el sentido que si un niño deja una escuela, esta pierde una parte de su presupuesto anual equivalente al costo promedio por alumno. En otras situaciones la pérdida de matrículas puede resultar en reducciones en el número de puestos docentes disponibles, que a su vez se traduce en una pérdida de empleos. En Chile, la Tesorería General de la República paga subsidios directamente a las escuelas sobre la base de la asistencia (medida a base de inspecciones mensuales). Si los alumnos (o sus apoderados) eligen otra escuela, esa nueva escuela comienza a recibir la subvención y la escuela antigua la pierde.
- *Sistemas de recompensas.* También se utilizan incentivos positivos en la forma de premios, tanto para alentar a las escuelas y los maestros a rendir al máximo como para entregar información a los apoderados y otros interesados. Se han intentado varios enfoques para la entrega de pagos de incentivos en distintos países y durante muchos años. El consenso actual es que el “pago por mérito” a maestros individuales no es una forma efectiva de incentivo por diversas razones, en tanto que los premios por mérito a escuelas completas proveen el mismo incenti-

vo positivo pero a la vez promueven el trabajo en equipo a nivel de la escuela y entregan información a los apoderados.

- *Enfoques basados en la información.* Los sistemas de “libreta de notas” que entregan información sobre el desempeño de los sistemas educativos nacionales (o estatales o provinciales) ofrecen otra forma de *accountability* basada en la provisión pública de información. PREAL ha establecido un sistema de libreta de notas para los países de América Latina que entrega información sobre los resultados de pruebas, tasas de matrícula, retención escolar, equidad, estándares y evaluación, cantidad de autoridad entregada a las escuelas y comunidades, y evaluaciones sobre la profesión docente y la inversión en educación en cada país (PREAL, 2001). En algunas entidades políticas de América Latina, tales como el estado brasileño de Paraná, se preparan libretas de notas para escuelas individuales. El objetivo de los sistemas de libretas de notas es proveer información tanto sobre el estado actual de las escuelas o los sistemas educativos como sobre los cambios que van ocurriendo a través del tiempo. El concepto de libreta de notas puede aplicarse también a los sistemas escolares locales.

B. Supuestos

Para poder discutir productivamente acerca de la *accountability*, es necesario no solo aclarar los diversos significados adscritos al concepto sino también especificar cuáles son los supuestos a la base de nuestro razonamiento. Este trabajo se basa en la siguiente breve lista de supuestos:

- El supuesto principal en torno a la *accountability* conforme la visualizamos aquí, es que su objetivo es mejorar la educación en los países de América Latina. Esto significa que debiera existir un mejoramiento tanto en la calidad de la educación como en su distribución equitativa en todos los sectores y clases sociales. La *accountability* conduce a otros resultados deseados –tales como el hacer uso eficiente de los recursos públicos entregados para la educación y dejar en claro a los apoderados y las comunidades que la educación de sus pupilos es de buena calidad– pero estos pueden considerarse subproductos. El objetivo principal es mejorar la educación.

- Suponemos que todos los niños –con independencia de su etnia, género o nivel socioeconómico– tienen la capacidad de aprender si se les provee educación de buena calidad ajustadas a sus necesidades. Además tienen el derecho a recibir tal educación. Los estándares y la *accountability* son medios para asegurar que esto suceda. (El tema de la provisión de educación de alta calidad a niños discapacitados y con necesidades especiales es complejo, y una cabal consideración de esta materia trasciende el ámbito de este trabajo. Sin embargo, este supuesto es aplicable a todos los niños, con independencia de sus necesidades especiales.)
- Suponemos que los maestros, directores de escuela y funcionarios del sector educativo –a veces llamados burócratas– son seres humanos y que, por ende, tienen motivaciones complejas. Están motivados no solo a hacer bien su trabajo y servir a los alumnos a su cuidado, sino también a hacerse la vida lo más fácil y cómoda posible. Al entregar información sobre el desempeño de las escuelas, la *accountability* busca reforzar la motivación intrínseca de los educadores a lograr un buen desempeño, pero también aplica un grado de presión, de manera que su tendencia natural a buscar su propia comodidad (lo que los economistas llaman “maximizar el bienestar”) se mantengan a raya. Esta presión tiende a prevenir comportamientos contrarios al objetivo de proporcionar una buena educación a todos los alumnos. Algún grado de presión es deseable, pero es importante llegar a un nivel equilibrado de presión que aliente a las personas a trabajar duro sin distorsionar su comportamiento en formas indeseables.

Suponemos que la información basada en pruebas es deseable para la *accountability*, pero que las pruebas no son la única fuente de información y ni siquiera constituyen un ingrediente esencial para un sistema de *accountability*. Este tema se aborda en mayor profundidad más adelante en la sección sobre Información.

Para completar esta sección sobre nuestros supuestos, cabe aclarar que visualizamos la *accountability* como altamente deseable. Puede motivar y ayudar a los maestros y escuelas a hacer lo mejor posible para educar a los niños a su cuidado. Sin embargo, un sólido sistema de *accountability* no es fácil de implementar. Requiere tener conocimientos sobre las buenas prácticas y, en particular, realizar esfuerzos diligentes

para explicar e incluso “vender” el sistema a aquellos que se verán afectados por él, entre ellos los directores de escuela, maestros, apoderados, autoridades educativas y otros interesados. Requiere que los administradores del sistema cuenten con recursos adecuados para implementar la *accountability* con inteligencia, cuidado y sensibilidad, y que las escuelas y los maestros cuenten con los conocimientos y habilidades necesarios para asegurar que todos los alumnos cumplan con los estándares establecidos. En la siguiente sección presentamos los factores clave necesarios para un sistema de *accountability*.

2. CONDICIONES NECESARIAS PARA UN SISTEMA DE ACCOUNTABILITY

En un trabajo anterior, PREAL identificó cuatro condiciones necesarias para un sistema de *accountability* educativa: (a) estándares, (b) información, (c) consecuencias y (d) autoridad. A esta lista ahora agregamos dos factores adicionales necesarios para establecer la *accountability*: (e) desarrollo de capacidades, que incluye el conocimiento y las destrezas que las escuelas y los maestros necesitan tener para cumplir con los estándares establecidos a través del sistema de *accountability*, y (f) explicación clara y persuasiva del concepto de *accountability* comunicando todas las partes involucradas, respecto de sus objetivos y los beneficios que puede aportar. Los párrafos que siguen consideran cada una de estas condiciones necesarias.

A. Estándares

Como ha señalado PREAL, los estándares permiten que se sepa cuáles son los resultados esperados de las escuelas. En términos prácticos, los estándares respecto a contenidos y desempeño “definen lo que los niños deben saber en cada nivel y describen el tipo de desempeño que representa un logro excelente, aceptable y deficiente” (PREAL, 2003). Una de las características importantes de un sistema de estándares es que, al especificar lo que *todos los alumnos* deben saber en cualquier nivel y en cualquier asignatura, se establecen altas expectativas de que cada alumno puede tener éxito en la escuela.

La idea de especificar qué se espera que aprendan los niños y qué enseñen las escuelas se ha hecho muy popular en los países del mundo

desarrollado. Un programa ampliamente discutido en los Estados Unidos llamado “No Child Left Behind” (NCLB – Ningún Niño Rezagado) explicita que los 50 estados estadounidenses deben establecer sistemas de estándares y *accountability* basados en pruebas estandarizadas. (Cabe aclarar que no existe ningún currículo o sistema de estándares a nivel nacional en EE.UU. y que los estados individuales deben fijar sus propios estándares.) Estos estándares deben utilizarse para asegurar que las escuelas se están desempeñando adecuadamente. El sistema requiere que cualquier escuela que no logra demostrar un desempeño adecuado o que está en vías de mejoramiento debe quedar sujeta a algún tipo de consecuencias, entre ellas poderosas sanciones. Los estados que no implementan un tal sistema pierden el financiamiento federal para los programas educativos. El programa estadounidense ha sido enormemente controversial y no es, de modo alguno, el tipo de sistema de *accountability* recomendado para los países de América Latina. Sin embargo, existen puntos importantes a considerar y lecciones a aprender de la experiencia de EE.UU. y de la forma como los distintos estados han respondido a ella.

La legislación NCLB requiere de estándares de desempeño, basados en los puntajes promedio obtenidos en las pruebas, como base para responsabilizar a las escuelas por el logro de ciertos estándares, en tanto que los puntajes individuales de los alumnos se utilizan para asegurar que los maestros y los alumnos realicen esfuerzos diligentes en sus respectivas actividades. Las escuelas que no cumplen con los estándares enfrentan consecuencias negativas, entre ellas su intervención o incluso su cierre si no mejoran su rendimiento. A los alumnos que no logran estándares mínimos de lectura, matemáticas y otras destrezas se les deniega el certificado para el nivel que se está evaluando hasta que lo logren. Esto es, entonces, lo que se llama un sistema de *accountability* “de altas implicancias” (*high stakes*), como se discutirá más adelante en la sección sobre consecuencias.

Los estándares para el desempeño estudiantil también pueden complementarse con estándares para los maestros, basados en su preparación académica o en otros factores tales como asistencia al trabajo y, si existe disponibilidad de datos, el nivel de desempeño de sus alumnos. En forma similar, se puede responsabilizar a las escuelas por la disponibilidad de libros de texto y materiales pedagógicos, o por otros factores tales como la disponibilidad de laboratorios de ciencias y computadoras. Como se-

ñala PREAL, “ningún país en el hemisferio ha logrado todavía establecer, difundir e implementar plenamente estándares educativos nacionales que fijen altas expectativas para todos los alumnos. Muchos han establecido estándares para la preparación de los docentes pero no los hacen cumplir. Virtualmente ninguno ha establecido estándares para la disponibilidad de materiales pedagógicos, aunque Brasil ha avanzado mucho en esta dirección” (PREAL, 2003).

Incluso en los Estados Unidos, con una larga historia de evaluaciones a través de pruebas, un alto nivel de sofisticación respecto del uso de datos basados en pruebas y recursos relativamente abundantes, muchos estados han experimentado dificultades para cumplir con las exigencias del NCLB. Sin embargo, se han hecho notables avances hacia el establecimiento de la *accountability* en la mayoría de los estados. Existen algunas indicaciones de que esto ha resultado en un mejor desempeño, aunque la evidencia es disputada y algunos estudios han encontrado que se han producido efectos colaterales indeseables tales como un aumento de abandonos, además de resultados inesperados tales como el enfocar la enseñanza exclusivamente en los contenidos que serán evaluados en las pruebas (*teaching to the tests*).

Alineamiento entre estándares, currículos y pruebas. Una de las temáticas más importantes asociadas con los estándares basados en pruebas es que, además de los estándares sobre lo que los alumnos deben saber en cada nivel, los currículos que especifican lo que debe enseñarse deben estar alineados con los estándares. Asimismo, las pruebas utilizadas para evaluar en qué medida los alumnos están logrando el aprendizaje deseado deben estar alineadas tanto con los estándares como con los currículos. No tiene sentido tratar de responsabilizar a las escuelas y alumnos por resultados específicos a menos que el currículo efectivamente enseñado esté estrechamente relacionado con estos resultados y que las pruebas que evalúan el desempeño estén basadas en dicho currículo.

Altas expectativas y altos estándares. La investigación sobre escuelas efectivas ha encontrado que es esencial que los maestros, apoderados y otros miembros de la comunidad tengan altas expectativas de que todos los alumnos serán capaces de aprender material complejo y que de hecho lo logren. Los estándares ofrecen un mecanismo para superar la tenden-

cia de algunos maestros (y apoderados) de creer que algunos niños –especialmente aquellos que provienen de familias pobres o cercanas a la pobreza– no son capaces de aprender o son demasiado indolentes para hacer el esfuerzo. La meta de un sistema de *accountability* es incorporar a los sistemas educativos la expectativa de que todos los niños pueden lograr, y de hecho lograrán, un nivel adecuado de aprendizaje en asignaturas importantes tales como lenguaje y matemáticas.

Sin embargo, debemos reconocer que la investigación también ha establecido que el trasfondo socioeconómico de los alumnos es tal vez el factor más importante para determinar cuál será su rendimiento escolar. Aunque el tener altas expectativas y fijar altos estándares tiene por objeto llevar a los educadores a actuar en formas que den a cada niño la oportunidad de cumplir con ellos, existen preguntas legítimas sobre cómo deben ponerse en práctica estos estándares y expectativas. ¿Cómo debería habilitarse a alumnos provenientes de familias de bajos ingresos para cumplir los estándares? ¿De qué manera podría desafiarse y estimularse a los alumnos que no han alcanzado altos niveles de desempeño para instarlos a mejorar, en formas que sean sensibles y justas? Debiera ser posible establecer un conjunto de estándares que, por una parte, aseguren un conocimiento mínimo adecuado, pero que a la vez evalúen a los alumnos al más alto nivel de preparación y desempeño, pero esto no es nada de fácil de hacer. Encontrar un mecanismo para asegurar que todos los niños tengan la posibilidad de realizar su pleno potencial es uno de los grandes desafíos asociados con la *accountability*.

B. Información

Para poder responsabilizar a las escuelas y los maestros por los resultados, es obviamente necesario contar con información sobre dichos resultados. La información basada en pruebas es el indicador más directo de los resultados, pero no siempre está disponible en los países de América Latina. Otros tipos de información también pueden entregar indicaciones sobre el nivel al que se están desempeñando las escuelas. Las siguientes secciones consideran, primero, las alternativas a la información basada en pruebas y, segundo, los tipos de pruebas que pueden utilizarse para medir el desempeño.

1. Alternativas a la información basada en pruebas. Estas incluyen:

- Información respecto al flujo de alumnos que pasan por cada nivel de educación. Esto incluye datos sobre el número de repitientes, la proporción de cada cohorte de ingreso que completa cada nivel de educación y la cantidad promedio de años que tarda en lograrlo (sin embargo, si un país aplica un sistema de promoción automática, dicha información es engañosa). La información sobre la repetición debiera basarse en un sólido sistema de registro de manera que sea consistente entre escuelas y para la misma escuela en distintos años. La información sobre flujos estudiantiles indica cuán eficiente es la provisión de educación por parte de la escuela. Si la repetición es alta o las tasas de completación son bajas (lo que implica un alto nivel de abandono), esto es una indicación de desempeño deficiente.
- Información sobre las tasas de transición de un nivel al siguiente. Esto habitualmente implica la transición desde la educación primaria a la secundaria, aunque hay algunos países que tienen más de dos niveles. Dado que los alumnos frecuentemente se cambian a una escuela diferente cuando completan un nivel, es necesario recopilar esta información con cuidado. Para la información tanto de flujo estudiantil como de transición, es altamente deseable contar con un sistema para identificar a los alumnos con un número único. La actual disponibilidad de computadoras capaces de manejar la enorme cantidad de datos que produce un sistema de registro estudiantil facilita el poder mantener registros individuales acertados y completos de los alumnos.
- La información sobre el tamaño de las clases también entrega una percepción sobre la calidad de la enseñanza, en especial cuando las clases son tan grandes que los maestros no pueden dar a cada alumno la atención que este requiere. Por otra parte, las clases de tamaño pequeño podrían estar reflejando la ubicación de la escuela en áreas rurales escasamente pobladas, y no constituir necesariamente una indicación de mayor calidad.
- Información sobre los maestros, incluidos no solo sus niveles de educación y experiencia sino también otros factores tales como las

tasas de rotación de maestros. Las buenas escuelas cuentan con grupos estables de maestros que desarrollan el trabajo en equipo, lo que contribuye a obtener buenos resultados. Una alta rotación de maestros puede indicar un problema, aunque este podría residir en que la escuela esté ubicada en un lugar inaccesible o indeseable, o que los alumnos en esa localidad tiendan a provenir de familias de bajos ingresos y requieran de mayor destreza y esfuerzo para enseñarles.

- Algunas jurisdicciones –principalmente en el mundo desarrollado– exigen que los maestros estén “licenciados”, habitualmente sobre la base tanto de exigencias educativas como de cierta práctica docente. Algunas también tienen sistemas de certificación docente, basado en su conocimiento de las asignaturas que enseñan y una capacidad demostrada en aula. Contar con información sobre la medida en que los maestros cumplen con tales estándares profesionales también contribuye a la *accountability*. Darling-Hammond y Sykes (2003) revisan investigaciones que señalan que tanto el conocimiento de la asignatura como la destreza para enseñar contribuyen a mejorar el desempeño estudiantil. Esto implica, sin embargo, que la cantidad y tipo de información requerida para indicar la calidad docente iría mucho más allá de la que disponen hasta las más sofisticadas jurisdicciones en países desarrollados.
- Información sobre gestión de escuelas. Algunos factores fácilmente observables podrían entregar indicios respecto de la naturaleza de la gestión de las escuelas, tales como si estas cuentan con proyectos educativos o declaraciones de objetivos (y de qué manera se ponen en conocimiento de los apoderados, maestros y otros), declaraciones sobre normas y reglamentos, y procedimientos claros para hacerlos valer. Una información más detallada requeriría de algún tipo de inspección.
- Otros indicadores de funcionamiento de las escuelas. La información sobre factores tales como acciones disciplinarias (la más severa sería la expulsión) es otro indicador de cómo está funcionando la escuela. La rotación de maestros (y, en algunos contextos, las tasas de asistencia de los maestros), tasas de asistencia de los alumnos e información similar también entregan indicaciones de lo que está sucediendo

en las escuelas. Estas tradicionalmente son renuentes a divulgar dicha información, pero en ausencia de otros indicadores sería deseable exigirles que lo hicieran.

- La información respecto de insumos, incluidos libros de texto y otros materiales pedagógicos, bibliotecas y laboratorios de ciencias, también indica hasta dónde la escuela está proporcionando las herramientas necesarias para una enseñanza de buena calidad.
- Información basada en cuestionarios. Algunas escuelas y distritos escolares piden a los apoderados su opinión acerca de la escuela de sus pupilos. Esta es otra forma de determinar el nivel de desempeño de las escuelas, aunque la información adolece de todas las falencias de los datos basados en encuestas y debe interpretarse con cuidado. Sería muy útil para identificar situaciones problemáticas.

Algunos sistemas de “Libreta de Notas” sobre las escuelas entregan gran parte de la información antes descrita (el estado de Paraná en Brasil es un ejemplo). Hacer pública tal información constituye una forma de ejercer un grado de presión sobre las escuelas para mejorar su desempeño.

2. Puntos a considerar en relación con la información basada en pruebas

Existen varios puntos importantes que tienen que ver con el tipo de pruebas que se van a aplicar. Los siguientes párrafos se refieren a esos temas.

- Pruebas estandarizadas *versus* pruebas basadas en el desempeño o “auténticas”.

Las pruebas estandarizadas representan el enfoque mejor conocido para evaluar el nivel de *accountability*. Dichas pruebas incluyen ítemes que son iguales para todos los alumnos que las responden en una jurisdicción dada (distrito escolar, estado o provincia, o país) pero también aseguran que las pruebas tomadas en años diferentes –o en países diferentes– sean de dificultad comparable. Esto se logra mediante un análisis cuidadoso de los ítemes individuales en pruebas diferentes para asegurar que evalúan las mismas destrezas y tienen una complejidad equivalente

(se utilizan ensayos prácticos con muestras de alumnos para verificar que la proporción de respuestas correctas a dos ítemes sea la misma para alumnos seleccionados al azar). Para estandarizarse de esta manera, las pruebas se basan en respuestas a un conjunto cerrado de respuestas alternativas, con un número fijo de “distractores” y una sola respuesta “correcta”. Las conocidas pruebas de elección múltiple en las que el alumno marca la respuesta correcta de entre un conjunto de opciones (a menudo cinco) es el modelo básico de las pruebas estandarizadas.

Algunos críticos sostienen que las pruebas estandarizadas limitan las posibilidades de los alumnos de demostrar su dominio de un tema, y que favorecen el desarrollo de destrezas para responder a preguntas de elección múltiple en lugar de conocimientos sobre la materia en sí. En particular, sostienen que las pruebas estandarizadas no evalúan la creatividad y la capacidad de resolver problemas. Los que proponen este enfoque, conocido como “aprendizaje y evaluación auténticas”, prefieren evaluar el desempeño estudiantil sobre la base de preguntas abiertas que exigen que los alumnos “construyan” sus propias respuestas (por ejemplo, pruebas que piden que los alumnos den una respuesta escrita a una pregunta, o lleguen a la respuesta de un problema matemático en forma independiente, sin escoger entre un conjunto limitado de opciones). El progreso estudiantil también puede evaluarse sobre la base de “carpetas” de trabajos hechos durante el año u otros desempeños o demostraciones de capacidad. La dificultad de la evaluación “auténtica” es que es difícil comparar los resultados de distintos alumnos (o grupos de alumnos) para determinar si acaso han logrado un dominio equivalente de un tema, o para evaluar los cambios en las destrezas que grupos de alumnos adquieren a través del tiempo. Es posible estandarizar pruebas con preguntas abiertas utilizando paneles capacitados de lectores que asignan puntajes sobre la base de un conjunto de criterios más un elemento de juicio propio. El Educational Testing Service de los Estados Unidos ha empleado tales metodologías, pero esto resulta mucho más caro que la evaluación estandarizada y da pie para cuestionamientos respecto de la validez de los procedimientos de estandarización utilizados.

- Evaluaciones muestrales *versus* evaluaciones censales

Alrededor de 16 países de América Latina participan en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

(LLECE), que aplica pruebas muestrales estandarizadas a muestras de escuelas en cada país (LLECE, 1998, 2001, 2003). La información entrega un indicador razonablemente preciso del nivel en que se está desempeñando cada sistema educativo nacional y sirve de base comparativa entre los países. Esto es útil como base para responsabilizar al sistema educativo nacional completo, pero no entrega información sobre escuelas individuales. Cuando se apliquen las pruebas LLECE por segunda vez en 2005, debiera ser posible evaluar si acaso los países han logrado mejorar los puntajes promedio de los alumnos.

Por otra parte, muchos países del mundo desarrollado y unos pocos en América Latina cuentan con sistemas que aplican las mismas pruebas al 100% de los alumnos del país o jurisdicción (estas pruebas “censales” pueden estandarizarse para diferentes años de aplicación utilizando los mismos métodos que las pruebas estandarizadas). La ventaja de tales pruebas es que pueden utilizarse para evaluar el desempeño de alumnos individuales y los puntajes promedio de los alumnos de una escuela. Así, para los efectos de responsabilizar a escuelas individuales, la modalidad preferida son las pruebas censales aplicadas a todos los alumnos.

- Pruebas referidas a normas y criterios

Algunas de las pruebas más conocidas del mundo, tales como la Scholastic Achievement Test (SAT) desarrollada y refinada a lo largo de muchos años por el Educational Testing Service de los Estados Unidos, están diseñadas para evaluar el nivel de desempeño de cada alumno individual en relación con todos los demás alumnos que están respondiendo a la prueba en esa misma ocasión. Estas son pruebas estandarizadas y la característica principal que las identifica es su calificación, que indica cuán bien se están desempeñando los alumnos con respecto a la “norma”, es decir, los puntajes promedio de todos los que respondieron a la prueba. Esto es útil para establecer una comparación entre los alumnos y asignar un *ranking* para efectos de la admisión a una escuela o nivel de educación. No pretende indicar de manera objetiva hasta dónde un alumno dado ha dominado una materia en particular. La información producida por pruebas referidas a normas puede indicar cómo se desempeñan los alumnos de distintas escuelas, pero dado que no todos los alumnos de una escuela se presentan a pruebas de admisión, las comparaciones entre escuelas no son realmente váli-

das. En lo que respecta a comparaciones entre distintos períodos de tiempo, los resultados de las pruebas referidas a normas siempre muestran una distribución normal en torno al promedio para ese año o esa aplicación. No es posible utilizar los resultados de pruebas referidas a normas en distintos años para evaluar el progreso, como tampoco el grado de dominio absoluto de una materia dada.

Las pruebas referidas a criterios están diseñadas para determinar en qué medida los alumnos han logrado el dominio de una materia particular, de manera que el porcentaje de respuestas correctas indica el grado de cercanía que logra cada alumno (o grupo de alumnos) al “criterio” de dominio de la destreza o conocimiento evaluado. Así, es posible establecer un estándar objetivo o “criterio” respecto del desempeño real del alumno en relación con el desempeño que debiera lograr. Este tipo de prueba es lo más recomendable para determinar la *accountability* de las escuelas individuales.

Comparaciones transversales o pruebas de valor agregado. La mayor parte de las pruebas utilizadas para fines de la *accountability* permite comparar el desempeño de una escuela con otras escuelas sobre una base transversal y, en el mejor de los casos, con alguna medida o criterio objetivo de lo que los alumnos debieran saber a distintos niveles de su educación. Esto es útil para la *accountability* pero conlleva dos tipos de falencias. Primero, las comparaciones horizontales entre escuelas muestran que las escuelas cuyos alumnos pertenecen a familias de altos ingresos y nivel socioeconómico acomodado obtienen puntajes más altos que aquellas cuyos alumnos provienen de familias desaventajadas. Es posible controlar y ajustar estadísticamente para considerar estas diferencias, pero existe una fuerte tendencia a divulgar los puntajes brutos de las escuelas a través de los medios de comunicación, dando paso a una comparación entre escuelas sin controles ni calificaciones adecuadas sobre cómo interpretarlos. Los “cuadros de honor” (*rankings*) resultantes favorecen a las escuelas de los barrios acomodados o aquellas que seleccionan a los alumnos para su admisión sobre la base de su capacidad y excluyen a aquellos que no rinden bien. Esto no debiera utilizarse como base para alabar o culpar a las escuelas porque las poblaciones escolares varían mucho y una escuela con puntajes promedio bajos podría de hecho estar realizando una excelente labor atendiendo a alumnos desaventajados.

El segundo problema es que las comparaciones transversales no muestran en qué medida las escuelas han contribuido al conocimiento de sus alumnos, tomando en cuenta los niveles de capacidad de los alumnos en algún punto de partida. Para hacer esto debe existir alguna medida de “valor agregado” basada en la medición de las destrezas estudiantiles tanto a comienzos como a fines de un período. Sin embargo, la revisión de los cambios en los puntajes promedio entre dos períodos de evaluación distintos da lugar a otros tipos de problemas: (a) un movimiento ascendente en los puntajes a medida que los maestros y los alumnos se familiarizan más con las pruebas; y (b) diferencias en la capacidad natural de distintos cohortes de alumnos.

Existen diversos enfoques hacia la evaluación por valor agregado (y formas de medir el mejoramiento e interpretar los hallazgos). Para los fines actuales basta con decir que este enfoque a la evaluación mide cuánto ha mejorado el conocimiento de la materia por parte de los alumnos a lo largo del tiempo, y que es factible implementar dichos sistemas incluso en países sin una larga tradición de evaluaciones a través de pruebas.

C. Consecuencias

Este es uno de los aspectos más importantes pero a la vez más sensibles de un sistema de *accountability*. Cabe recordar que el objetivo de la *accountability* es mejorar la educación, y no imponer castigos. Pero para lograr que se tomen en serio y tengan una influencia real sobre el desempeño, los estándares y la información respecto a si se están cumpliendo deben tener consecuencias. Como se observó anteriormente, existe una tendencia natural humana a hacerse la vida fácil y cómoda, evitar la crítica y proteger la propia autoestima (aun cuando esto signifique culpar a los alumnos, sus apoderados o la sociedad por el pobre desempeño). Es por ello que es necesario contar con un sistema objetivo de *accountability* que incluya consecuencias tanto para los maestros como los alumnos si el desempeño cae por debajo de los estándares deseados.

Una pregunta clave tiene que ver con el nivel de las sanciones que deben aplicarse si las escuelas no cumplen con los estándares. Si un sistema de *accountability* no tiene consecuencias significativas –“garra” efectiva– entonces todas las tendencias humanas mencionadas anterior-

mente podrían llevar a los alumnos y maestros a tomarlo a la ligera y seguir comportándose igual que antes, cayendo por debajo del nivel de excelencia prescrita por los estándares. Una forma de consecuencia es la publicación de información sobre el desempeño, que trae la influencia de la opinión pública y la presión del orgullo o la evitación de la vergüenza sobre las escuelas y los maestros que se están desempeñando mal. Consecuencias más serias incluyen advertir a las escuelas con deficiente desempeño que serán objeto de serias sanciones si no mejoran dentro de un plazo específico (esta práctica es requerida por la ley NCLB en los Estados Unidos). A continuación, si no se produce el mejoramiento deseado, pueden haber intervenciones tales como ofrecer a los alumnos de dichas escuelas subsidios para que asistan a otras escuelas mejores en otro lugar, cambiar el liderazgo y parte o todo el personal de la escuela deficiente, hasta llegar al cierre de la escuela.

Parte de la preocupación sobre los altos estándares y las consecuencias serias es que de hecho conduzcan a cambios en el comportamiento (la investigación ha confirmado que esto sucede), pero que dichos cambios tal vez no sean los indicados para contribuir al verdadero mejoramiento de la educación de los niños. Entre las posibles distorsiones del comportamiento que han sido observadas en varios casos, están: (a) el estrechamiento del alcance de las materias enseñadas en una escuela a aquellas cubiertas en las pruebas que evalúan el desempeño, que habitualmente se limitan a lenguaje y matemáticas; (b) que la atención de los maestros se centre en aquellos grupos de alumnos cuyos puntajes en las pruebas sean más susceptibles de mejorar, ignorando así las necesidades tanto de los niños que requerirían de mucha ayuda para cumplir con los estándares como aquellos que ya están teniendo un muy buen desempeño; (c) que la enseñanza se centre en el desarrollo de destrezas para responder a pruebas –entre ellas cómo contestar en base a suposiciones fundamentadas y cuándo conviene hacerlo– en lugar del contenido prescrito en los estándares; (d) impedir que los alumnos que se prevé tendrán un pobre desempeño se presenten a la prueba (esto puede hacerse instándoles o exigiéndoles permanecer en casa o asignándolos a categorías de alumnos con trastornos del aprendizaje que están eximidos de tomar las pruebas); (e) simplemente permitiendo o alentando la trampa, lo que incluye intentos por conseguirse las pruebas por adelantado. Todos estos ejemplos de comportamiento distorsionado han sido observados en algún momento o lugar donde las consecuencias de no cumplir con los estándar-

res son muy serias, tales como el despido de maestros, el cierre u otras sanciones a las escuelas, o la denegación del certificado de graduación a los alumnos. Mientras más serias sean las consecuencias, más probable es que estas causen distorsión.

Existen también preocupaciones en torno a que las consecuencias serias –si estas son percibidas como una coerción injustificada– puedan dañar la motivación intrínseca de los maestros a enseñar bien y resultar en un menor esfuerzo en lugar de uno mayor, o en las distorsiones de comportamiento antes mencionadas, o bien puedan llevar a los alumnos a rebelarse o desesperarse y abandonar todo esfuerzo por rendir bien en las pruebas. Otro aspecto de la naturaleza humana es que, aunque las personas sí responden a incentivos, a veces reaccionan negativamente si estos son percibidos como soborno o coerción. Las simplistas medidas de “la zanahoria y el garrote” suenan lógicas y fáciles de implementar, pero es probable que tengan resultados inesperados.

La cuestión de cómo estructurar las consecuencias y cómo describir y “vender” el sistema de *accountability* y sus consecuencias, es de suma importancia. El objetivo sería establecer un sistema que claramente busque mejorar la educación entregada a todos los alumnos y asegure que sean capaces de cumplir con los estándares, pero que a la vez imponga serias consecuencias si no lo logran. Dicho sistema debiera incluir la posibilidad de fortalecer las capacidades profesionales de todos los maestros y asegurar que los que tengan dificultades reciban la capacitación u otro apoyo que requieran. Debe incluir la posibilidad de intervenciones para fortalecer las capacidades de los alumnos, maestros y escuelas que están experimentando dificultades de modo de evitar situaciones donde corresponda la aplicación de sanciones graves. Esto es lo que los defensores de los sistemas de *accountability* tienen en mente, en el mejor de los casos, pero requiere de un esmerado equilibrio entre la entrega de apoyo y la imposición de sanciones. Los sistemas deben tener consecuencias, pero es esencial diseñarlos de formas que logren los resultados deseados, explicar el propósito del sistema, desarrollar capacidades para superar el desempeño deficiente y, solo como última instancia, imponer las más serias sanciones. Establecer un conjunto bien diseñado de consecuencias que haga surgir los comportamientos deseados sin resultados inesperados es un gran desafío, pero constituye el núcleo de un buen sistema de *accountability* y es posible lograrlo.

D. Autoridad

Si las escuelas han de ser responsabilizadas por la calidad de sus servicios educativos, deben tener la facultad de influir en su propio desempeño. Esto significa que las escuelas (y las comunidades que estas atienden) deben contar con autoridad para efectuar cambios y mejoramientos. Esto a su vez implica que las escuelas deben tener un control significativo sobre sus recursos (al menos una proporción significativa del presupuesto que puedan utilizar para realizar mejoramientos tales como el fortalecimiento de la enseñanza, la obtención de mejores materiales, etc.). Asimismo, los directores de escuela deben estar facultados para construir equipos de maestros que compartan las mismas metas y realicen esfuerzos diligentes para lograr los objetivos de la escuela, y las comunidades deben tener una voz importante en la elección de los directores de escuela.

Esto es muy distinto a los patrones de gestión escolar que se observan más frecuentemente en América Latina. Existe una larga historia de esfuerzos por descentralizar el control de las escuelas en los países de esta región, algunos de los cuales han tenido éxito pero muchos otros no. En muchos casos lo que se ha logrado es un grado de “desconcentración” del control, en lugar de una plena descentralización que daría a las comunidades y escuelas la autoridad requerida para elaborar presupuestos y contratar maestros con las habilidades, orientación y motivación necesarias para mejorar la educación. Winkler y Gershberg (2000) hacen una distinción entre la *accountability* “política”, que transfiere la autoridad a niveles subordinados del gobierno, y la *accountability* “educativa”, que otorga autoridad a las escuelas en términos de liderazgo, selección y manejo de maestros, planes y programas, y recursos. En una exposición-resumen (p. 20) sostienen que existe creciente evidencia de que “las reformas de descentralización que se centran en la autonomía de las escuelas, en oposición a la autonomía municipal o regional, contribuyen a crear escuelas de alto desempeño”. A menos que las escuelas y las comunidades cuenten con autoridad real, es poco probable que ocurran muchos cambios.

Existe una fuerte tendencia a que los intereses establecidos, ya sea en la administración central o en los gremios de maestros, se opongan a propuestas o medidas orientadas a otorgar más autoridad a las escuelas.

Los burócratas del ministerio central sostienen que las escuelas no tienen la capacidad de utilizar tal autoridad, o que esta será abusada. Las organizaciones de maestros temen que sus miembros sean objeto de favoritismo o abuso si pueden ser contratados y despedidos a nivel local. Si se ha de transferir autoridad real a las escuelas, es necesario proporcionar capacitación y preparación sobre cómo usarla a nivel de la escuela y la comunidad, como también de prever salvaguardas contra acciones abusivas. Asimismo, es necesario explicar y justificar un tal cambio, de manera que todas las partes interesadas –maestros y sus organizaciones, directores de escuela, apoderados y funcionarios comunitarios locales– comprendan los motivos para tal empoderamiento y los beneficios que puede representar. Para implementar el tipo de descentralización deseada se requiere de una fuerte voluntad política.

Otra dimensión de la autoridad en relación con la *accountability* tiene que ver con el rol de los apoderados y la comunidad. La *accountability* busca remediar la situación prevaleciente en las escuelas públicas, donde los apoderados virtualmente no tienen voz ni voto en relación con la educación de sus pupilos. Si tiene lugar la descentralización y el control de las escuelas se traslada del nivel nacional (o regional o municipal) a la comunidad de la escuela misma, esto dará a los apoderados la oportunidad de contribuir más directamente al funcionamiento de las escuelas. El modelo de descentralización EDUCO de El Salvador otorga a las Asociaciones Comunales de Educación (ACE) –compuestas principalmente por apoderados– control significativo sobre los asuntos escolares (Banco Mundial, 1997). EDUCO y un programa en Minas Gerais, Brasil, están entre los pocos ejemplos latinoamericanos de transferencia de autoridad significativa a nivel de las comunidades y escuelas.

E. Desarrollo de capacidades

El término ‘autoridad’ puede significar no solo contar con un grado de autonomía sino también tiene la connotación de poseer conocimientos, como se usa en la frase “hablar con autoridad”. En otras palabras, para que las escuelas puedan tener autoridad real, también deben contar con maestros con las destrezas y los conocimientos de su materia necesarios para realizar una buena labor. De manera lamentable, esto simplemente no ocurre en gran parte de las escuelas de América Latina, y más especialmente en escuelas que atienden a los segmentos pobres y des-

aventajados de la población escolar. Para lograr mejoramientos en las escuelas es necesario no solo entregar información y ejercer presión para que avancen en este sentido, sino también proporcionar los medios para lograrlo. Esto implica que un sólido sistema de *accountability* debe proveer ciertos insumos esenciales. Primero, deben existir los conocimientos y recursos necesarios para diseñar un sistema con estándares bien concebidos respecto de lo que los alumnos deben saber en cada asignatura y en cada nivel. Los estándares deben estar vinculados con currículos que estén organizados en forma inteligente y puedan ser cubiertos en el transcurso de un año escolar. Y las pruebas que determinarán si acaso las escuelas y los alumnos están cumpliendo con los estándares deben basarse en acertados diseños que reflejen los conocimientos más actuales respecto de cómo evaluar lo que los alumnos saben.

Segundo, si las escuelas están expuestas a serias consecuencias por desempeñarse en forma deficiente, también existe la necesidad de desarrollar capacidades para permitir que los directores y maestros cambien y mejoren sus prácticas. Tal vez el insumo más importante aquí es información sobre qué hacer para mejorar el aprendizaje estudiantil. Es una triste realidad que una gran proporción de maestros en América Latina simplemente no sabe cómo enseñar en forma efectiva. La capacitación preservicio en facultades de educación es débil en muchos casos y el método de enseñanza prevaleciente en las aulas latinoamericanas es el método “frontal” tradicional de disertar ante los alumnos, quienes laboriosamente copian la materia en sus cuadernos (a menudo con errores) y tratan de memorizarla para prepararse para las pruebas. Este es el método con el que los mismos maestros fueron enseñados y, a pesar de capacitaciones en servicio y diversos tipos de información entregados a los maestros, tienden a recurrir a este método cada vez que tienen dudas sobre cómo enseñar. Pero la entrega de información, capacitación, ejemplos de cómo mejorar los métodos de enseñanza y una dotación adecuada de materiales pedagógicos orientados a ayudar a los maestros a mejorar sus métodos requiere de dinero. Insistir en mejoramientos sin entregar la información y los fondos necesarios para cambiar los métodos existentes es exigir que los educadores hagan cosas imposibles.

Algunas de las implementaciones más exitosas de *accountability* que han llegado a nuestra atención –por ejemplo aquellas del estado de Connecticut y posiblemente otros estados de Estados Unidos– son realmente

las etapas finales de un largo proceso orientado, antes que nada, a mejorar las destrezas y capacidades de los maestros, alentar actitudes que favorecen un alto desempeño profesional e implementar una forma de “*accountability* interna” dentro de las escuelas, y solo después de ello incorporar fuertes sistemas de *accountability* externa (para información sobre Connecticut, ver Darling-Hammond, 2003, y Wilson, Darling-Hammond & Berry, 2001).

Finalmente, debe existir la capacidad y voluntad política de explicar y “vender” el programa –lo que incluye involucrar a los maestros y directores de escuela en su diseño e implementación– y para fiscalizar el progreso y efectuar cambios y adaptaciones durante el proceso de implementación. De todos los programas de reforma, la *accountability* tal vez sea el que exija las explicaciones más claras y persuasivas y los esfuerzos de implementación más inteligentes y diligentes.

Esto implica una cantidad considerable de recursos de diversos tipos, entre ellos personas dedicadas para hacerse cargo de la implementación, conocimientos sobre cómo lograr los mejoramientos, una fuerte voluntad política y financiamiento para implementar el programa. El diseño y manejo de un sistema de *accountability* sólido y efectivo no es una intervención barata si se efectúa de manera que conduzca realmente al cambio y logre el objetivo de mejorar la educación.

F. Comunicación clara y efectiva sobre los objetivos y beneficios de la *accountability*

¿Para qué instituir un programa de *accountability*? A comienzos de esta ponencia se anunció que el objetivo principal es mejorar la educación. No es para castigar a algunas escuelas, maestros o alumnos por su bajo desempeño sino más bien para ofrecer una base para motivar y ayudarlos a desempeñarse mejor. Si este objetivo no es claro, será más difícil crear un sistema de *accountability*.

Robert Behn (2001) observa que resulta más grato responsabilizar a otras personas que ser responsabilizado. Existe una tendencia natural a resistir ser objeto de evaluación por otros, especialmente cuando la naturaleza de la evaluación no es clara y la sabiduría y objetividad de “los otros” pudiera ser cuestionable. Es necesario emplear un tipo de “marke-

ting social” y “vender” la idea de *accountability* a aquellos que serán objeto de la misma. Hay dos razones para ello: (1) reduce la oposición al establecimiento de la *accountability* al dejar en claro que su fin es constructivo, y (2) ayuda a informar y persuadir a los maestros respecto de su papel en el mejoramiento de la educación. Los maestros son centrales al proceso educativo y necesitan aceptar el desafío de mejorar su propio desempeño. De otro modo la *accountability* será percibida como un proceso coercitivo impuesto desde fuera y será resistido y socavado a cada paso. Idealmente los maestros o sus representantes debieran tener un papel genuino en el diseño e implementación de un sistema de *accountability*. Esto implicaría gastar tiempo y recursos para establecer el sistema en lugar de la simple emisión de un decreto, pero ayudaría a percibir al sistema como aceptable y legítimo a ojos de los más afectados por él. Existe la tendencia entre los responsables de las políticas en América Latina de pensar que, una vez promulgada la ley o emitido el decreto, medidas tales como la *accountability* serán implementadas en forma plena y efectiva. La *accountability* es una medida altamente deseable, pero requiere de esfuerzos especiales de persuasión para superar la normal resistencia de las personas a ser evaluadas y objeto de posibles sanciones. El no informar y convencer a aquellos que serán afectados por la *accountability* respecto de sus objetivos y beneficios corre el riesgo de hacer fracasar el programa.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Reflexiones finales sobre la *accountability*

- La *accountability* es buena para la educación. Al hacer partícipes a los interesados de lo que está sucediendo en las escuelas y enfocarse hacia los resultados, concentra la atención de todos los involucrados en la educación en la necesidad de lograr mejoramientos. Diversas investigaciones han concluido que uno de los factores fuertemente asociados con un buen desempeño escolar es tener altas expectativas. El fijar estándares altos y dejar en claro que, con esfuerzo diligente, todos los niños pueden lograrlos y que se espera que los logren, presenta un desafío a las escuelas de proveer la buena educación que todos los alumnos merecen.

- La *accountability* impone fuertes exigencias a las escuelas y los sistemas escolares. Los estándares, currículos y pruebas deben estar bien diseñados y alineados entre sí. La información debe fluir libremente y de manera que los interesados puedan entender. Y debe haber formas flexibles y sensibles de intervenir para ayudar a mejorar a las escuelas con desempeño insuficiente. Sin embargo, si un sistema de *accountability* está bien diseñado e implementado, puede motivar y alentar a las escuelas a mejorar su propio desempeño y desplegar sus mejores esfuerzos para producir buenos resultados.
- Son los maestros los que hacen funcionar la *accountability*. Los maestros no son burros que deben ser tentados con zanahorias o golpeados con garrotes, sino profesionales que necesitan liderazgo y apoyo. Más importante, si un sistema de *accountability* identifica problemas e impone consecuencias, también debe ofrecer los mecanismos para superar dichos problemas. Esto significa que debe considerarse la provisión de intervenciones que ayuden a los maestros a cumplir con los estándares.
- Debe motivarse a los maestros, directores de escuela y otros involucrados en la educación a evaluar su propio trabajo y desempeño. Los maestros que están bien capacitados y tienen confianza en sí mismos y en el sistema que los emplea tienden a tener una actitud abierta y a reconocer que siempre hay cabida para el mejoramiento. Cuando se ha creado un contexto como este, hay menos temor o resistencia a la idea de estándares externos y *accountability*.
- No existe un “tamaño único”. Un sistema de *accountability* debe tomar en cuenta las particulares necesidades y circunstancias de las distintas escuelas (o grupos de alumnos) a fin de dar a todos los alumnos una justa oportunidad para cumplir con expectativas altas. Los sistemas de *accountability* deben ser sensibles a las diferencias entre escuelas y ofrecer formas flexibles de intervención que proporcionen a los maestros los conocimientos y apoyo que necesitan para mejorar su desempeño. Uno de los mayores desafíos de diseñar un sistema de *accountability* es proveer la flexibilidad, sensibilidad y equilibrio requeridos para tomar en cuenta las diferencias entre las escuelas, pero a la vez insistir en altos estándares y presionar para lograr mejoramientos.

B. Recomendaciones para los países de América Latina

¿Qué deberían hacer los países (o estados, provincias o municipalidades) de América Latina para establecer la *accountability*? La discusión anterior nos lleva a las siguientes recomendaciones:

- Tomar medidas para establecer un sistema de *accountability*
- Desarrollar estándares que especifiquen lo que los alumnos debieran saber y ser capaces de hacer en asignaturas clave a cada nivel.
- Promover un flujo libre de información acerca de las escuelas y su desempeño. Aunque esto inicialmente no sea tan completo ni sofisticado como en países más desarrollados, debiera mantener al tanto a los interesados sobre lo que las escuelas están logrando (incluso usando datos indirectos) y en qué medida están cumpliendo con los estándares.
- Establecer consecuencias. La *accountability* debe marcar una diferencia. Las consecuencias deben establecerse con cuidado para evitar resultados indeseables.
- Dar a las escuelas la autoridad para tomar medidas que mejoren el aprendizaje de los alumnos. En definitiva, esto significa que deben tener autoridad sobre una proporción significativa de su presupuesto y sobre decisiones en torno al personal.
- Entregar a los maestros el conocimiento que necesitan para remediar problemas una vez identificados estos. Los maestros necesitan saber qué hacer a fin de cumplir con los altos estándares.
- Dejar en claro a todos los interesados –apoderados, maestros, alumnos, políticos, autoridades escolares– que se espera que todos los alumnos cumplan con los estándares y que el objetivo del sistema de *accountability* es mejorar los resultados de la educación. Es necesario comunicar estas metas y asegurar que sean entendidas y aceptadas. Con cualquier actividad que implica cambios –y especialmente con una actividad tan compleja, exigente y fácilmente malentendida como la *accountability*– existe la necesidad de informar a aquellos

que serán afectados por ella, los motivos para el cambio y los beneficios que producirá. Es necesario “vender” la *accountability*.

- Establecer un sistema de estándares que esté alineado con el currículo y con las pruebas que determinarán si los alumnos están aprendiendo el material.

Es necesario valerse del mejor asesoramiento basado en investigaciones para diseñar los estándares, el currículo y las pruebas.

- Establecer sistemas de medición que sean factibles y adecuados al nivel de desarrollo educativo del país.
- Una prueba de evaluación nacional basada en muestras por lo menos constituye una fuente de información sobre cómo está funcionando la educación nacional y, al repetirse, entrega una medida longitudinal de los cambios logrados.
- Las pruebas a todos los alumnos pueden aplicarse a nivel de unidades políticas subnacionales (estados, provincias, departamentos o incluso municipalidades).
- Es conveniente proceder a pequeña escala si es necesario, experimentando y aprendiendo de la experiencia propia y la ajena.
- Incorporar un sistema de desarrollo de capacidades al sistema de *accountability*.

Un sistema de *accountability* bien diseñado debe incluir no solo incentivos para instar a un mayor esfuerzo sino también los mecanismos para entregar a los maestros los conocimientos y destrezas que necesitan para rendir mejor. Debe haber un equilibrio entre la presión para mejorar el comportamiento y el desarrollo de capacidades que permitan a los maestros y escuelas lograrlo.

- Trabajar lentamente y en comunicación con las organizaciones de maestros.

Esto es claramente algo que debe desarrollarse en forma participativa. La imposición de un sistema de *accountability* desde arriba arriesga generar una oposición innecesaria. Las organizaciones de

maestros deben entender que la *accountability* puede mejorar la calidad de la vida profesional de todos sus miembros, y que ellos pueden contribuir ideas y conocimientos importantes al diseño de los sistemas de *accountability* y transformarse en socios valiosos. Es necesario explicar el propósito de la *accountability* y persuadir a aquellos que están involucrados en implementarla que los nuevos sistemas están bien diseñados y que además son justos y constructivos.

- Realizar ensayos sobre una base experimental. No es necesario hacer todo de una vez.

La *accountability* puede establecerse a nivel subnacional (estado, provincia o municipio) en lugar de países enteros. Los estándares y las pruebas pueden establecerse para una asignatura, por ejemplo matemáticas, a modo de ensayo. Es posible establecer sistemas basados solo en pruebas e información transparente, o entregar mayores grados de autonomía a las escuelas. Estos son pasos útiles en la dirección de la *accountability*. Conviene empezar a pequeña escala, evaluar, adaptar y luego avanzar.

- Tener cuidado con las “altas implicancias”.

Existe el riesgo que la *accountability* de altas implicancias efectivamente cambie el comportamiento de las personas, pero que los cambios lleven a resultados inesperados. Si los premios o los castigos asociados con la *accountability* son demasiado fuertes, es probable que lleven a distorsiones indeseables del comportamiento o a acciones que aumenten las inequidades.

- Establecer un sistema para fiscalizar la implementación del sistema. Asegurar que la implementación sea cabal y efectiva. La *accountability* es altamente deseable y ha estado faltando en muchos, cuando no la mayoría, de los sistemas educativos en la región latinoamericana. Es indudable que debe implementarse, pero con cuidado y preocupación para evitar consecuencias no deseadas y con salvaguardas contra resultados que puedan causar daño a algunos o todos los alumnos. La *accountability* es una herramienta poderosa y, como cualquier herramienta poderosa, requiere de conocimientos y cuidado al usarla.

REFERENCIAS

- Behn, R. D. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: The Brookings Institution.
- Darling-Hammond, L. (2003) "Standards and Assessments: Where Are We and What Do We Need?" *TCRecord*, disponible: <http://www.tcrecord.org>, ID Number 11109.
- Darling-Hammond, L. & Sykes, G. (2003) "Wanted: A National Teacher Supply Policy for Education: The Right Way to Meet the 'Highly Qualified Teacher' Challenge". *Education Policy Analysis Archives*, vol. 11, N° 37. Disponible: <http://epaa.asu.edu/epaav11n33/>
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (1998) *Primer Estudio Internacional Comparativo*. Santiago: UNESCO-Santiago; disponible: www.unesco.cl/09.htm
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2000) *Primer Estudio Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del Tercer y Cuarto Grado de la Educación Básica*. Santiago: UNESCO-Santiago; disponible: www.unesco.cl/09.htm
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2002) *Qualitative Study of Schools with Outstanding Results in Seven Latin American Countries*. Santiago: UNESCO-Santiago; disponible en inglés: www.unesco.cl/09.htm
- PREAL (2001) "Quedando Atrás: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina". Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Washington and Santiago: PREAL.
- PREAL (2003) "Un llamado a la responsabilidad por los resultados". *Serie Políticas*, año 5/N° 15 (julio, 2003),
- Rendición de cuentas en educación N° 1. Publicado en inglés como "A Call for Accountability". *Policy and Politics in Education, Policy Series*, Year 5/N° 15 (October), *Accountability in Education/ N° 1*.

Winkler, D. & Gershberg, A. I. “Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina”. Washington y Santiago: PREAL, Documento N° 17, abril de 2000.

Wilson, S. M., Darling-Hammond, L. & Berry, B. (2001) “A Case of Successful Teaching Policy: Connecticut’s Long-term Efforts to Improve Teaching and Learning”. Seattle: Center for the Study of Teaching Policy. Disponible: <http://ctpweb.org>

World Bank (1997) “El Salvador’s EDUCO program: A First Report on Parents’ Participation in School Based Management”. Disponible: www.worldbank.org/research/pdffiles/paperno4.pdf

Las escuelas *charter* y la idea de consecuencias vinculadas a la *accountability* agregando valor al desempeño de la enseñanza

BRUNO V. MANNO¹

La *accountability* implica responsabilizar a individuos y a organizaciones por promesas de desempeño acordadas. Esta relación entre dos o más partes incluye estructuras formales que evalúan los resultados para determinar si las partes que concertaron el acuerdo lo han cumplido². Desde mediados de los años 80, los estados y distritos de los Estados Unidos han creado nuevos enfoques de sistemas de *accountability* a nivel de escuela, distrito y estado que incluyen consecuencias —recompensas y sanciones— por desempeño. Estos enfoques fueron impulsados principalmente por los estados, primero fijando estándares para el desempeño estudiantil en asignaturas clave y luego creando pruebas para evaluar el desempeño de la escuela y de los alumnos. Un estudio realizado por la Comisión Educativa de los Estados en 2002 informa que 39 estados habían incluido en sus leyes alguna forma de consecuencias por desempeño basado en estándares para las escuelas o los distritos³.

¹ Bruno V. Manno es asociado senior para la Educación de The Annie E. Casey Foundation, Washington, D.C.

² Para perspectivas especialmente útiles sobre la *accountability* en la educación, ver: Jacob E. Adams y Michael W. Kirst. “New Demands and Concepts for Educational Accountability: Striving for Results in an Era of Excellence”, en *Handbook of Research on Educational Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1999, 463-489, que se refiere a seis tipos de *accountability*: burocrática, legal, profesional, política, moral y de mercado; Jacob E. Adams y Paul T. Hill. *A Regulated Model of Educational Accountability*. Seattle, WA: Center for Reinventing Public Education, 2005, que incluye una discusión sobre diez componentes implícitos en la *accountability*; y Susan Fuhrman. *The New Accountability*. Philadelphia: CPRE Policy Briefs, 1999.

³ Education Commission of the States, *State Notes: Accountability Rewards and Sanctions*, 2002.

La promulgación de leyes sobre escuelas *charter* por estados individuales, que comenzó en 1991, expandió de dos maneras este enfoque basado en estándares a la *accountability*. Primero, estableció un acuerdo formal de desempeño –un *charter*– entre los organismos públicos y las escuelas, especificando qué resultados (académicos y otros) deben lograrse como base legal para imponer consecuencias a las escuelas. Estas consecuencias incluyen la recompensa o sanción máxima: renovar el *charter* de la escuela si es efectiva, o revocar el *charter* y cerrar la escuela si no lo es. Segundo, estas leyes de *charter* incorporan una dimensión de mercado a la *accountability* basada en estándares al dar a las familias (y a los educadores) la opción de elegir la escuela a la que asistirá su pupilo (o en la que enseñarán)⁴.

La promulgación de la Ley bipartidaria de George W. Bush, *No Child Left Behind* (NCLB – Ningún Niño Rezagado) en 2002 reafirmó esta actividad distrital y estatal al transformar las consecuencias por desempeño de las escuelas, distritos y estados en la piedra angular de la ley federal⁵. Sin embargo, la NCLB se basa más en el modelo de *accountability* basado en estándares. Dispone de la salida desde escuelas que están fallando solo como último recurso.

En el presente artículo se examina la idea de consecuencias en los sistemas de *accountability* basados en estándares y en el mercado. Esto se hace describiendo lo que he llamado la cadena de valor de las consecuencias en la enseñanza. A continuación se vincula esta habilidad con las habilidades interrelacionadas de la autonomía y la capacidad de desarrollar un marco estratégico para crear valor de desempeño en la enseñanza. Luego se ilustra cómo los esfuerzos estadounidenses de establecer *charters* en las escuelas y de desarrollar sistemas de *charter* a nivel estatal, como el del estado de Ohio, constituyen una manifestación preeminente de este nuevo marco de valor de desempeño en la enseñanza.

⁴ Los educadores también tendrán la opción de elegir dónde enseñarán y la plana directiva de las escuelas tendrá la opción de elegir quién enseñará en la escuela.

⁵ Por ejemplo, los distritos escolares y las escuelas que no logran avances anuales adecuados (AYP – *Adequate Yearly Progress*) hacia el logro de metas de aptitud a nivel estatal, a lo largo del tiempo serán objeto de mejoramiento, acción correctiva y medidas de reestructuración destinadas a ayudarlas a cumplir con los estándares estatales. Las escuelas que cumplen con, o superan, los objetivos AYP o cierran brechas en materia de resultados podrán optar a Premios Estatales por Logro Académico.

El artículo concluye con una discusión sobre las implicancias de este material para comprender el futuro de la educación pública en los Estados Unidos.

LA CADENA DE VALOR DE LAS CONSECUENCIAS

Una cadena de valor es un constructo dinámico. Vincula en forma lógica actividades deseables que, al ser alineadas y ejecutadas, crean un nuevo valor mayor que la suma del valor de las actividades individuales. La Figura 1 es un esquema de seis transacciones relacionadas que esbozan una cadena de valor de las consecuencias.

Supuestos – Definir valores y creencias: Lo primero son los valores. Estos son preferencias que guían el comportamiento. Ayudan a los individuos a tomar decisiones sobre lo que se hará y lo que no se hará. Las creencias son preceptos, principios o convicciones arraigados que especifican los valores y crean una mayor claridad acerca de su propósito. Tomados en conjunto, producen marcos de referencia⁶ o modelos mentales⁷ que explican los supuestos que guían a los individuos a través de los procesos de toma de decisiones y los mueve a tomar acción. Todo lo que se piensa y se hace –las políticas y las prácticas– necesita alinearse y ser consistente con estos valores. Por ejemplo, una persona que valora la equidad y cree que esto significa que todas las personas deben ser tratadas justamente evaluará las decisiones desde la perspectiva de cómo podrían marginalizar o favorecer a ciertos grupos.

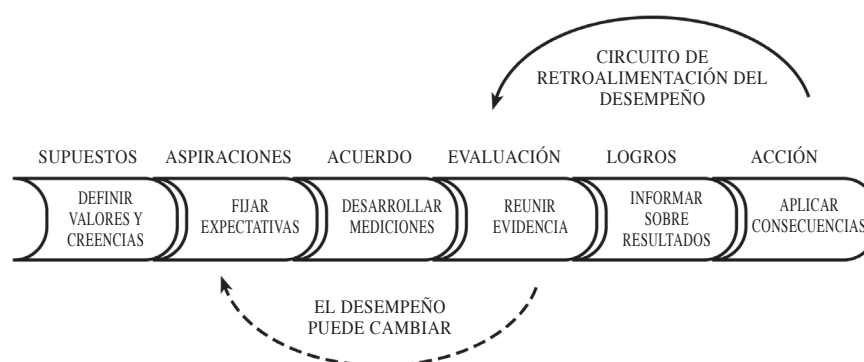
La cadena de valor de las consecuencias en la enseñanza contiene un conjunto medular de valores y creencias que configuran un enfoque hacia las consecuencias. Los siguientes valores y creencias –o alguna variación de los mismos– a menudo sirven como supuestos operativos y razonables respecto de los individuos, las escuelas y los sistemas escolares.

⁶ Richard P. Chait, William P. Ryan, y Barbara E. Taylor. *Governance as Leadership: Reframing the Work of Nonprofit Boards*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2005, 82-89.

⁷ Richard Foster y Sarah Kaplan. *Creative Destruction: Why Companies that are Built to Last Underperform the Market and How to Successfully Transform Them*. New York: Doubleday, 2000, 82-89.

- **Altos estándares.** Todos los niños –incluso aquellos “en riesgo” o que provienen de ambientes desaventajados– pueden aprender a cumplir con altos estándares que los formarán para graduarse de la escuela preparados para tener éxito y bienestar como adultos en los mundos del trabajo, la familia y la ciudadanía.

FIGURA 1
La cadena de valor del desempeño



- **Accountability por los resultados.** Las escuelas, los individuos en las escuelas y los sistemas escolares deben ser responsabilizados por el éxito académico de todos los alumnos, especialmente aquellos que tradicionalmente han tenido los menores logros.
- **Flexibilidad y recursos equitativos.** Las escuelas –en especial las menos exitosas– y los educadores deben poseer los recursos, flexibilidad organizacional y otros apoyos requeridos para educar a los jóvenes de manera que estos se gradúen preparados para lograr éxito y bienestar cuando sean adultos.
- **Mercados sociales.** Las escuelas y los sistemas escolares son empresas sociales que requieren de formas de organización que mezcle la libertad de acción de las familias, educadores y operadores escolares con mercados regulados y cierta fiscalización gubernamental.

- **Empoderamiento de la familia.** Las familias tienen altas aspiraciones para el bienestar y éxito de sus pupilos y deben participar adecuadamente en la enseñanza de los mismos, incluso entregándoles mecanismos que promuevan el empoderamiento de la familia y la elección de escuelas.

Aspiraciones – Fijación de expectativas; Acuerdo – Desarrollo de mediciones: Los aspectos segundo y tercero de la cadena de valor son complementarios. La definición de las aspiraciones lleva a fijar expectativas que crean dos tipos de estándares educativos. Los estándares de *contenidos* definen lo que los alumnos deben saber y ser capaces de hacer en áreas académicas clave. Los estándares de *desempeño* definen qué nivel de aprendizaje es suficientemente bueno, resultando en niveles de desempeño que discriminan entre el aprendizaje avanzado, suficiente e insuficiente. El paso siguiente al desarrollo de estándares claros y mensurables es un acuerdo sobre las mediciones que medirán el grado en que están aprendiendo los alumnos, lo que se les está enseñando y las metas u objetivos que deben lograrse.

Evaluación – Reunir evidencia; Logros – Informar resultados: Al igual que las dos transacciones anteriores, los aspectos cuarto y quinto de la cadena de valor son complementarios. Las evaluaciones en las escuelas reúnen evidencia sobre el desempeño estudiantil. La forma más común de hacer esto es a través de pruebas estandarizadas, utilizando preguntas de elección múltiple y abiertas que pueden incluir trabajos escritos de los alumnos. Pueden reunirse otras formas de evidencia sobre los logros obtenidos a nivel de alumnos, escuela o sistema, por ejemplo, a través de exposiciones o evaluaciones de desempeño de los alumnos, tasas de asistencia y graduación, etc. La información, sobre las evaluaciones de los alumnos debe comunicarse de tres maneras distintas, como mínimo: *en términos absolutos*: de qué manera están desempeñándose los alumnos en relación con los estándares; *en términos de valor agregado*: cuánto más saben al final de un mes o un año que a comienzo de dichos plazos; y *en términos comparativos*: en relación con las normas o estándares del distrito, estado o a nivel nacional, o bien con el desempeño de otras escuelas y alumnos. Estos datos pueden ser informados en formas adicionales, incluso por categorías demográficas relevantes (por ejemplo, género, etnia o ingreso familiar).

Acción – Aplicar consecuencias: La transacción final en la cadena de valor es tomar acción en relación con la evidencia informada, aplicando consecuencias a los actores correspondientes. ¿Qué son las consecuencias? Primero, son motivos apremiantes –incentivos– para tener éxito en una meta medular. En el caso de la enseñanza, la meta es agregar valor público, preparando a los jóvenes para tener éxito y bienestar como adultos en los mundos del trabajo, la familia y la ciudadanía. Segundo, las consecuencias son intervenciones esperadas –recompensas y sanciones– que ocurren después de haberse informado los resultados. Por el lado positivo, las recompensas refuerzan las conductas constructivas y productoras de valores a través del otorgamiento de beneficios. Por el lado negativo, las sanciones cambian y reestructuran las conductas inapropiadas y destructoras de valores a través de la imposición de medidas coercitivas.

Las consecuencias se construyen en una tensión entre la continuidad y la discontinuidad, entre reforzar y continuar las conductas que son productivas y destruir y transformar creativamente las que no lo son⁸. Clave para este proceso es un circuito de retroalimentación entre las partes involucradas que reúna evidencia e informe resultados. Esta retroalimentación crea un foro de aprendizaje y una agenda de aprendizaje de la información, incluyendo preguntas que no han sido respondidas, adaptaciones, lecciones aprendidas e innovaciones que pueden transformar un modelo operativo o mental. Esta información puede provenir de agentes ya sea por el lado de la oferta o de la demanda, de productores o consumidores, por ejemplo, en la educación, de productores como el superintendente de un distrito escolar o de un maestro de aula, a consumidores como un grupo de familias cuyos pupilos asisten a una escuela⁹. El resultado puede ser cualquier cosa, desde correcciones menores a lo que se está haciendo hasta un conjunto distinto de valores y creencias

⁸ Ibid., especialmente 125-160.

⁹ En relación con la innovación por el lado de la oferta y la demanda, ver C.K. Prahalad y Venkat Ramaswamy, *The Future of Competition: Co-creating Unique Value with Customers*. Boston: Harvard Business School Press, esp. 137-153; Larry Bossidy y Ram Charan, *Confronting Reality: Doing What Matters to Get Things Right*. Nueva York: Crown Business, 2004, 183-186, y *The Economist*, 12 de marzo de 2005, “The Rise of the Creative Consumer”, 59-60.

que tienen ramificaciones importantes para la cadena de valor de las consecuencias¹⁰.

Los incentivos pueden ser perversos y tener consecuencias imprevistas. Por ejemplo, los educadores pueden abandonar la instrucción en algunas áreas o sobre algunos temas si estos aspectos no están siendo evaluados. Además, no importa cuán bien estén desarrolladas, las estructuras de incentivos no se traducen en certezas. Por lo tanto, otra dimensión de este proceso implica manejar y compartir los riesgos. Aquellos que diseñan los sistemas de *accountability* y las estructuras de incentivos subyacentes deben estar en conocimiento de la gama de conductas que estos regímenes inspiran. Deben incorporarles una retroalimentación constante desde múltiples fuentes, mecanismos para compartir y manejar el riesgo de obtener resultados inesperados, y formas de organizar los conocimientos. Una de las mejores maneras de hacer esto es desarrollando un sistema de información con un conjunto de indicadores clave que entreguen señales oportunas de advertencia sobre posibles problemas¹¹.

“Medición de desempeño” es el nombre que se da a este uso de recompensas y sanciones en la literatura sobre la reinención del gobierno/sector público¹². Es la competencia medular en la entrega de servicios gubernamentales, utilizado en conjunto con otras dos estrategias referidas a las consecuencias: gestión de empresas y competencia administrada¹³. La competencia administrada es la más relevante para fines de esta discusión.

¹⁰ Richard Foster y Sarah Kaplan, ob. cit., 106-123, sobre tres tipos de información incremental, transformacional y sustancial y cómo el proceso de destrucción creativa, en especial, conduce a la innovación sustancial.

¹¹ Stephen Goldsmith y William D. Eggers. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution, 2004, 136-155.

¹² David Osborne y Peter Plastrik. *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000, 247-271.

¹³ *Ibíd.*, 149-214. La gestión de empresas utiliza los mercados para crear consecuencias, requiriendo que los proveedores ganen sus presupuestos vendiendo servicios directamente a los consumidores. Las organizaciones que hacen esto permanecen dentro del sector público. Este uso de las fuerzas del mercado solo es apropiado cuando los clientes pagan por los servicios. En la enseñanza, el enfoque podría ser utilizado por los distritos escolares que proveen dinero a las escuelas para la compra de servicios como el desarrollo profesional de profesores. Las escuelas podrían comprar estos servicios al distrito o a algún otro proveedor sobre una base competitiva.

La competencia administrada utiliza la licitación competitiva y las evaluaciones comparativas para crear incentivos y consecuencias. Requiere que los potenciales proveedores de servicios compitan por la entrega de servicios y que sus ofertas sean comparadas en un proceso de licitación pública. La utilización de estas estrategias crea un mercado social o una red de proveedores en el sector público. En estrategias referidas a las consecuencias son importantes tanto las mediciones como la difusión de información, por dos razones. Primero, ayudan a los individuos a juzgar el valor de los servicios que reciben, formando la base para las consecuencias. Segundo, su utilización es la única forma equitativa de entregar a los proveedores de servicios –gerentes y empleados– datos que pueden utilizarse para mejorar el desempeño.

Las consecuencias pueden ligarse al mejoramiento de cualquiera de cinco resultados, o todos ellos, por ejemplo, la cantidad de *outputs*, las eficiencias que reducen costos, el mejoramiento de la calidad en términos de oportunidad o responsividad, la efectividad para lograr impacto y la efectividad en términos de costos. Estos factores pueden medirse en cinco puntos del proceso de producción de valor: *inputs*, procesos, *outputs*, resultados de programas o estrategias, y resultados de políticas¹⁴. El hacer que las estrategias referidas a las consecuencias tengan éxito asegura que las metas no se transformen en un techo y que los consumidores tengan una fuerte voz en el desarrollo y la evaluación de las metas.

En el marco de la reinversión, la estrategia orientada al cliente que complementa las estrategias referidas a las consecuencias es la elección competitiva¹⁵. Este enfoque permite a los clientes –en educación, los

¹⁴ Ibíd., 218, 249. Pueden incorporarse incentivos adicionales al sistema utilizando la gestión de empresas y la competencia administrada para medir de qué manera se entregan los servicios públicos. Ver páginas 153-214 para una discusión al respecto.

¹⁵ Existen otras dos estrategias orientadas al cliente, aunque no son tan relevantes para esta discusión como la elección competitiva. La elección por parte de los clientes les permite elegir proveedores pero conlleva pocas o nulas consecuencias directas significativas para el proveedor, por ejemplo, no existe ninguna sanción financiera para este. Un ejemplo en la enseñanza estadounidense son las *magnet schools* (escuelas imanes que permiten el ingreso a estudiantes adelantados de otros distritos escolares). La garantía de calidad al cliente fija estándares hacia este y crea sistemas de quejas en el caso de proveedores orientados al cumplimiento que son responsables de proveer servicios obligatorios (por ejemplo, recaudar impuestos). Ver Osborne y Plastrik, 273-277 y 323-388.

alumnos y sus familias– a llevar su dinero al sostenedor de escuelas de su elección. El principio clave es que el dinero sigue a los alumnos a la escuela elegida por la familia, haciendo que la pérdida de dinero constituya una consecuencia clave para el distrito y la escuela que pierde al alumno. Existen dos ejemplos principales de cómo se utiliza este enfoque en los Estados Unidos: la elección competitiva de escuelas públicas, entre ellas las escuelas *charter* (discutidas más adelante en este artículo), y los programas de reembolso, tales como *vouchers* o subvenciones de estudio. Ambos dependen de sistemas de información al cliente y de intermediarios que ayudan a los consumidores a evaluar la información en torno a los sostenedores de escuelas y las escuelas que mejor se ajustan a sus necesidades.

Un resumen de este enfoque hacia los incentivos y las consecuencias como forma de crear niveles de valor de desempeño dramáticamente mayores es:

Gestión de Desempeño + Competencia Administrada + Elección Competitiva por parte del Cliente + Manejo de Riesgos = Mayor Valor de Desempeño

CREACIÓN DE VALOR DE DESEMPEÑO

La cadena de valor recién presentada tiene por objeto crear incentivos para el desempeño o razones para actuar. Dos estrategias insertas en ella –una estrategia referida a las consecuencias y otra orientada al cliente– son elementos importantes que impulsan a las organizaciones a lograr resultados o a crear valor de desempeño. Este valor es el bien público que se agrega cuando una organización logra su objetivo o misión pública. Es la forma como mejorará el mundo gracias a las actividades que realiza la organización. Conforme al punto de vista de la reinversión del gobierno, esta es la estrategia medular que entrega claridad de dirección¹⁶. En la enseñanza se agrega valor público cuando una empresa

¹⁶ Ibíd., 13-148.

efectivamente prepara a los jóvenes para tener éxito y bienestar como adultos en los mundos del trabajo, la familia y la ciudadanía.

Sin embargo, el incentivo al desempeño es solo una dimensión de lo que implica la creación del valor público –lo que llamaré valor de desempeño– en la enseñanza. Existen dos habilidades interrelacionadas adicionales: la autonomía de desempeño y la capacidad de desempeño. La Figura 2 ilustra estas tres habilidades medulares interrelacionadas en esta percepción basada en los valores de desempeño y las estrategias. Las tres crean habilidades fundamentales que forman una teoría de la acción y proveen un marco estratégico que ayuda a las organizaciones a crear valor de desempeño.

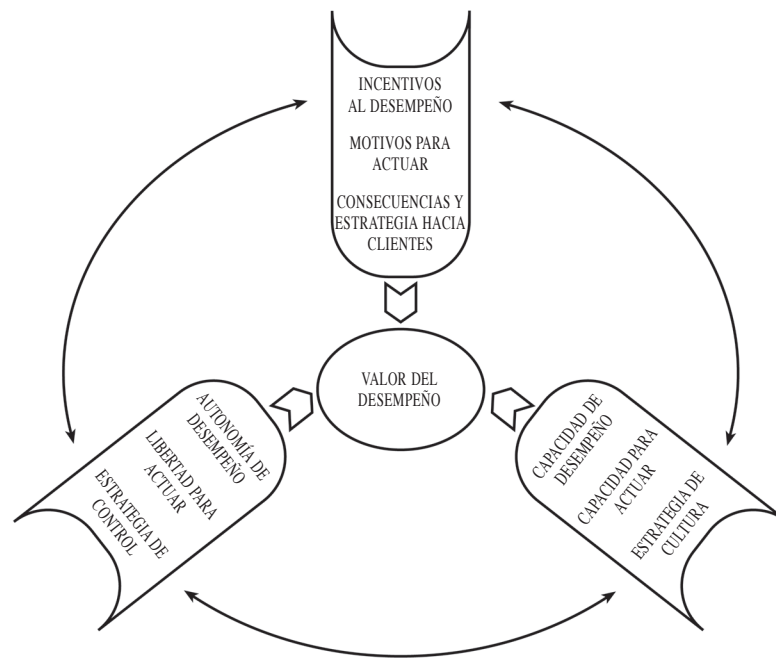
Proveer incentivos para el desempeño: Esto ha sido discutido en detalle con anterioridad. En resumen, una manifestación de esto ocurre en la enseñanza cuando los incentivos impulsan al desempeño a través de la gestión del desempeño, la competencia administrada, el manejo de riesgos y la elección competitiva. Las consecuencias recompensan a las escuelas donde los alumnos aprenden, y obligan a la acción a través de sanciones cuando no lo están logrando.

Fortalecer las habilidades para el desempeño: El desarrollo de capacidades promueve habilidades para actuar en los individuos, las empresas y los sistemas, al mejorar o desarrollar conocimientos y habilidades e invertir en ideas y actividades. Los desafíos del desarrollo de capacidades incluyen las tres temáticas medulares que enfrentan los líderes: de qué manera visualizar y definir el valor público: el desafío de *misión*; cómo construir apoyo sustentable: el desafío de *legitimidad*; y cómo organizarse para proveer valor público: el desafío *operativo*¹⁷.

¹⁷ Mi versión de esta triple perspectiva deriva de la idea del triángulo estratégico para administradores gubernamentales. Ver los siguientes: Mark H. Moore. "Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations," en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, N° 1, Suplemento 2000, 183-204; L. David Brown y Mark H. Moore. *Accountability, Strategy, and International Nongovernmental Organizations*, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30, N° 3, septiembre de 2001, 569-587; Mark H. Moore, *The Public Value Scorecard*. Harvard University Hauser Center for Nonprofit Organizations, Documento de Trabajo 18, mayo de 2003. Para una aplicación de este triángulo estratégico a las escuelas *charter*, ver Peter Frumkin. *Creating New Schools: The Strategic Management of Charter Schools*. Baltimore: The Annie E. Casey Foundation, 2003.

La literatura sobre la reinención del gobierno llama a esto el desarrollo de una “estrategia de cultura empresarial”¹⁸. Sus tres actividades principales son: la definición de los resultados –el valor público– que deben lograrse; la adaptación a circunstancias cambiantes para mantener apoyo y legitimidad; y el desarrollo de una operación viable donde puedan prosperar el valor, el apoyo y la legitimidad. Como señala la literatura sobre la reinención, si no se producen cambios en los hábitos, corazones y mentes de los empleados –si no se producen cambios en su modelo mental– habrá escaso cambio de largo plazo y se agregará poco valor público.

FIGURA 2
Creación del valor del desempeño: Capacidades medulares



¹⁸ *Ibíd.*, 531-609.

Aumentar la autonomía de desempeño: La autonomía crea libertad de acción. El aumento de la libertad de acción lleva a oportunidades para la iniciativa y la capacidad empresarial, especialmente cuando se trata de utilizar recursos humanos y financieros de formas nuevas e innovadoras. Además, la libertad de acción echa por tierra las excusas por los fracasos. La literatura sobre la reinversión del gobierno llama a este enfoque “estrategia de control”¹⁹. Traslada en *locus* de control desde la cúspide de una jerarquía o el centro de una organización a los gerentes, empleados de primera línea y organizaciones con base comunitaria. Pero este aumento de la autonomía siempre se logra a cambio de una mayor responsabilización por el desempeño.

Los tres elementos son esenciales y operan conjuntamente. Su interacción determina si alguna teoría del cambio está completa a nivel lógico y estratégico. Una estrategia que ocupa incentivos pero no da libertad de acción coloca a las organizaciones (y los individuos) en una situación donde no se les puede responsabilizar razonablemente. Una estrategia que entrega libertad a las organizaciones (y los individuos) pero no invierte en el desarrollo de capacidades crea expectativas de cambio pero no provee mecanismos para cumplir con dichas expectativas. Y una estrategia que ocupa incentivos y desarrolla capacidades pero no entrega libertad de acción obliga a las organizaciones (y los individuos) a encontrar formas de esquivar las reglas, o bien a racionalizar la inacción culpando a las restricciones que limitan la acción.

La lógica a la base de esta teoría de la acción sobre cómo las intervenciones conducen a resultados es la siguiente: si los incentivos tienen una finalidad y cuentan con suficiente amplitud para motivar a los individuos; si se desarrollan capacidades de manera que los individuos sean competentes y tengan habilidad para actuar; y si la autonomía es descentralizada y crea una adecuada libertad de acción, entonces existe el entorno necesario (aunque tal vez no suficiente) para que los individuos actúen en forma diligente y generen valor de desempeño. Este marco da lugar a tres preguntas estratégicas que deben responder los líderes de las organizaciones, si estas han de crecer y sustentar su valor: ¿existen suficientes incentivos para motivar a los empleados al desempeño?, ¿existen

¹⁹ Ibíd., 389-530.

habilidades suficientemente robustas para lograr el desempeño? y ¿existe una autonomía adecuada para el desempeño?

LAS ESCUELAS CHARTER

Los esfuerzos por crear escuelas *charter* en los Estados Unidos datan de alrededor de catorce años, desde la promulgación de la primera ley estatal en Minnesota en 1991²⁰. Desde entonces, el número de escuelas *charter* ha crecido desde una en St. Paul, Minnesota, que abrió en 1992 y matriculó a 35 alumnos, a casi 3.400 escuelas en 40 estados y el Distrito de Columbia que matriculan a aproximadamente a un millón de alumnos, o alrededor del 1,5% de los alumnos que asisten a escuelas públicas en los Estados Unidos.

Las escuelas *charter* están concitando considerable atención, especialmente en la Norteamérica urbana donde se están viendo como una alternativa posible para el sistema mismo, creando un nuevo mercado educativo para muchas comunidades norteamericanas. Hoy, por ejemplo, aproximadamente 15.500 alumnos, o alrededor del 20% de los niños que asisten a escuelas públicas en el Distrito de Columbia, asisten a 43 escuelas *charter*. Dayton, Ohio, cuenta con 31 escuelas *charter* que representan alrededor del 34% de los alumnos matriculados en escuelas públicas. Philadelphia ha visto la creación de 52 escuelas *charter* en cinco años, con una matrícula de aproximadamente 15.000 alumnos, que actualmente representan más del 10% de todas sus escuelas públicas. Kansas City, Missouri, tiene casi el 20% de sus alumnos matriculados en escuelas *charter*. Nueva York, Chicago y Los Angeles están todas involucradas en esfuerzos a nivel distrital para crear nuevas escuelas, muchas de las cuales contarán con *charter*.

Un punto de partida operativo para una definición de una escuela *charter* es “una escuela pública independiente, a elección, libre de reglas pero responsable de sus resultados”. Una escuela *charter* es una nueva

²⁰ Para una discusión detallada sobre los orígenes y la historia inicial del movimiento *charter* en EE.UU., ver Chester E. Finn, Jr., Bruno V. Manno, y Gregg Vanourek, *Charter Schools in Action: Renewing Public Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

especie, un híbrido, con importantes similitudes con las escuelas públicas tradicionales, algunos de los atributos valorados de los colegios privados, y diferencias cruciales con ambas formas conocidas.

En tanto escuela pública, una escuela *charter* está abierta a todos aquellos que deseen asistir a ella (es decir, con independencia de etnia, religión o capacidad académica); se paga con dólares provenientes de los impuestos (no hay cobros por la enseñanza); y es responsable de sus resultados –de hecho, de su propia existencia– ante el “público” a través de una entidad pública autorizada (como ser una autoridad educativa estatal o local) y además ante el “mercado” de aquellos que se matriculan (y enseñan) en la escuela.

Las escuelas *charter* también son distintas a las típicas escuelas públicas distritales. La mayoría se distingue por cinco características clave: pueden ser creadas prácticamente por cualquiera; están exentas de la mayoría de las reglamentaciones estatales y locales y son esencialmente autónomas en sus operaciones; los alumnos que asisten a ellas son niños cuyas familias las han elegido; el personal está constituido por educadores que también han elegido estar ahí; y pueden ser cerradas si no producen resultados satisfactorios en términos de sus *charters*.

Las escuelas *charter* también se parecen a los colegios privados en dos aspectos importantes. Primero, su independencia. Aunque son responsables ante autoridades públicas externas por sus resultados (mucho más que la mayoría de los colegios privados), son libres de producir los resultados que mejor les parezcan. Son instituciones autogobernadas. Al igual que los colegios privados, cuentan con un amplio control sobre su propio currículo, instrucción, personal, presupuesto, organización interna, calendario, horario, y mucho más.

La segunda similitud es que son escuelas elegidas. Nadie está asignado a asistir a (o enseñar en) una escuela *charter* contra su voluntad. Los apoderados las seleccionan para sus pupilos, en forma muy similar a como lo harían con un colegio privado, aunque con un mayor nivel de riesgo porque, típicamente, una escuela *charter* no cuenta con un historial de logros²¹.

²¹ En el caso de escuelas “convertidas”, el cuerpo estudiantil existente previo al *charter* habitualmente permanece en la escuela.

El “*charter*” en sí es un documento formal, legal, mejor visto como un acuerdo o contrato de desempeño entre aquellos que proponen constituir y operar una escuela y la entidad pública facultada para autorizar y fiscalizar dichas escuelas. Los primeros son “operadores” y los segundos son “patrocinadores”. Aunque el contrato es un documento legal, sería erróneo pensar en él solo en esos términos. Su administración implica establecer un conjunto de relaciones entre una variedad de actores²².

El operador de un *charter* puede ser un grupo de apoderados, un equipo de profesores, una organización comunitaria sin fines de lucro tales como un hospital, club de niños y niñas, universidad o guardería, una organización de administración de la educación o de escuelas *charter* (EMO o CMO en inglés), o incluso (en varios estados) una empresa privada. Los sistemas escolares pueden abrir escuelas *charter* y ocasionalmente lo hacen. A veces una escuela existente trata de separarse de su sistema público local o, en unas pocas jurisdicciones, a transformarse de un colegio privado pagado a una escuela *charter* financiada por los impuestos. Solicitan la contratación de un *charter* y, si tienen éxito, son responsables de cumplir con los términos del mismo. La solicitud específica por qué se necesita la escuela *charter*, cómo funcionará, qué resultados (académicos y otros) se esperan, y de qué manera se demostrarán dichos resultados. El operador podrá contratar a otros –por ejemplo, empresas privadas, CMO, EMO– para que administren la escuela, pero el operador permanece legalmente responsable ante el patrocinador.

El patrocinador habitualmente es una autoridad educativa estatal o local. En algunos estados, las universidades públicas también están facultadas para emitir *charters*, como también lo están las autoridades educativas a nivel de condado, los alcaldes y los concejos municipales. Si el patrocinador considera que una solicitud es sólida, negociará un *charter* (o contrato de desempeño) más detallado por un período de tiempo determinado, típicamente de cinco años pero a veces más breve, como de un año, o más largo, hasta de quince años. Durante ese período, la escuela *charter* tiene amplia libertad para funcionar como le plazca. Por lo menos así es si el estado donde está situada ha promulgado una ley de

²² Ver Goldsmith y Eggers, 151-155 sobre “A Portfolio Approach to Relationship Management”.

charter consistente que no limita a las escuelas *charter* con demasiadas restricciones como las que afectan a las escuelas públicas convencionales. Entre las características clave de la idea de los *charter* están la exención de la mayoría de los reglamentos estatales y locales; la autonomía financiera y curricular; la capacidad de tomar sus propias decisiones en cuanto a personal; y la responsabilidad de entregar los resultados que se comprometió a lograr.

Si una escuela *charter* tiene éxito en cumplir los términos de su contrato de desempeño, puede esperar razonablemente que se le renovará el *charter* en el momento correspondiente. Si fracasa, posiblemente se vea obligada a cerrar. Además, si infringe cualquiera de las leyes, reglamentos o normas comunitarias de las que no está exenta durante el plazo de su *charter*, puede ser cerrada con anterioridad. Para octubre de 2002, alrededor de 200 escuelas habían sido cerradas por diversos motivos²³.

Aunque el crecimiento y la práctica del establecimiento de *charters* son impresionantes, el movimiento tiene ciertos problemas actualmente. Estos tienen una variedad de orígenes, por ejemplo, autoridades responsables estatales que colocan moratorias al crecimiento futuro; sistemas escolares locales que conciben procedimientos de aplicación irrazonables; y grupos de interés organizados en el área de la educación pública, especialmente los gremios nacionales de profesores, que entablan procesos legales con la idea de derribar las leyes de *charter*. Algunas de las heridas autoinfligidas del movimiento *charter* han fortalecido la posición de estos críticos y oponentes, por ejemplo, operadores codiciosos o ineptos cuyas escuelas son financieramente desastrosas y académicamente inadecuadas; y patrocinadores poco preocupados de revisar las propuestas de *charter* o de fiscalizar el progreso de la escuela. Pero las barreras normativas y políticas que enfrenta actualmente el sistema *charter* trascienden el ámbito de este trabajo²⁴. Veamos ahora un ejemplo de un estado específico que ilustra cómo los esfuerzos por establecer escuelas

²³ Center for Education Reform. Charter School Closures: The Opportunity for Accountability. Center for Education Reform, Washington, D.C., octubre de 2002. Otras 77 escuelas se transformaron en escuelas distritales y 84 escuelas que recibieron *charters* nunca abrieron sus puertas.

²⁴ Para un análisis de esta situación, ver Bruno V. Manno, "Yellow Flag", Education Next, invierno 2003, 16-22.

charter y desarrollar sistemas de *charter* a nivel estatal presagian una visión distinta de la forma que podría tomar la educación pública en los Estados Unidos.

El sistema de *charter* en Ohio

El estado de Ohio promulgó una ley de escuelas *charter* en 1997²⁵. Comenzando con 15 escuelas en 1998, para el otoño de 2004 el estado contaba con la sexta mayor colección de escuelas *charter* en los EE.UU.: 210 escuelas atendiendo a más de 52.000 alumnos, con a lo menos 33 escuelas adicionales previstas a abrir sus puertas para el otoño de 2005. Al igual que otros estados que promulgaron leyes de *charter*, existió una atmósfera política hostil en torno a esta promulgación que subsiste hasta hoy²⁶.

Muchas de las 210 escuelas fueron patrocinadas por el Consejo Estatal de Educación, utilizando al Departamento Estatal de Educación como su brazo administrativo. El Consejo se transformó en la entidad autorizadora primaria del estado porque los distritos escolares estaban renuentes a establecer escuelas *charter* individuales en sus jurisdicciones que fueran independientes de su control directo.

La ley de Ohio ha experimentado cambios significativos desde sus inicios, incluida una completa revisión en 2003²⁷. El impulso detrás de los cambios efectuados en 2003 lo dio una auditoría estatal realizada a raíz del cierre de ocho escuelas por mal manejo financiero. El cambio más radical en la ley fue eliminar al Consejo Estatal como patrocinador de escuelas *charter* individuales. El Consejo y el Departamento Estatal de Educación fueron criticados por laxos en su revisión de las propuestas de *charter* y en su fiscalización de las escuelas.

En la actualidad, la ley de *charter* de Ohio permite que distintos tipos de organizaciones del estado actúen como patrocinadores: universi-

²⁵ Las escuelas *charter* de Ohio se llaman community schools (escuelas comunitarias). Para efectos de consistencia en este artículo, me referiré a ellas como escuelas *charter*.

²⁶ Para una descripción más detallada de la situación en Ohio, ver Alexander Russo, *A Tough Nut to Crack: Charter Schooling in the Buckeye State*. Washington, DC: Progressive Policy Institute, 2005.

²⁷ *Ibíd.*, para una discusión más cabal sobre el tema.

dades públicas, centros de servicios educativos a nivel de condado, y organismos sin fines de lucro que cumplan con un conjunto de estándares. El Consejo Estatal de Educación es ahora un patrocinador de patrocinadores o autorizadores de *charters*, desarrollando contratos de desempeño con estas organizaciones que actúan como patrocinadores de las escuelas individuales. En resumen, lo que hace la ley es crear un nuevo mercado social de autorizadores de *charters*.

La actual ley de Ohio es un buen ejemplo de cómo la cadena de valor del desempeño y el establecimiento de *charters* confluyen para crear un enfoque estatal hacia una nueva visión de la educación pública. La Figura 3 presenta una visión general de la estructura de fiscalización para el establecimiento de escuelas *charter*. La información está organizada por entidad organizacional. Siguiendo el paso de las columnas, muestra cómo dicha entidad es responsable ante dos foros: el público y el mercado. Lo que es difícil de mostrar en la figura es la dinámica de esta estructura de *accountability*. Tanto la dimensión pública o “de arriba hacia abajo” de la *accountability* como la dimensión “de abajo hacia arriba” impulsada por el mercado trabajan conjuntamente para crear el circuito de retroalimentación o mecanismo de mercado discutido con anterioridad en este artículo. Finalmente, esta figura entrega ejemplos de los tipos de consecuencias –recompensas y sanciones– que pueden aplicarse a la entidad organizacional si tiene éxito o bien fracasa en el cum-

Figura 3

UN SISTEMA DE *ACCOUNTABILITY* POR DESEMPEÑO A NIVEL ESTATAL

ENTIDAD ORGANIZACIONAL	RESPONSABLE ANTE		CONSECUENCIAS	
	EL PÚBLICO	EL MERCADO	RECOMPENSAS	SANCIONES
ESCUELAS	Autorizador	Familias	La escuela recibe financiamiento y continúa operando bajo los términos del <i>charter</i>	El autorizador interviene en las operaciones de la escuela para remediar las deficiencias. La sanción máxima es que el autorizador revoque el <i>charter</i> y cierre la escuela

AUTORIZADO- RES	Consejo Estatal de Educación	Escuelas	El autorizador puede otorgar el charter a las escuelas dentro de los términos de su contrato con el estado	El Departamento de Educación de Ohio interviene en las operaciones del autorizador para remediar las deficiencias. La sanción máxima es que el Estado revoque el poder del autorizador de otorgar <i>charters</i> a las escuelas.
CONSEJO ESTATAL DE EDUCACIÓN	Gobernador, Presidente de la Cámara Legislativa y Presidente del Senado	Electorado/ Contribuyentes a través de funcionarios electos	El Consejo Estatal –a través del Departamento Estatal de Educación– continúa otorgando <i>charters</i> a los autorizadores y emite un informe anual al Gobernador y otras autoridades sobre la efectividad de los autorizadores y las escuelas <i>charter</i> del estado	El Gobernador y la legislatura intervienen en la supervisión por el Departamento de los <i>charter</i> y los autorizadores. La sanción máxima es que el Departamento pierda sus poderes legales para fiscalizar el programa estatal de los <i>charter</i> .
GOBERNADOR, PRESIDENTE DE LA CÁMARA LEGISLATIVA Y PRESIDENTE DEL SENADO	Electorado/ Contribuyentes	Electorado/ Contribuyentes	Representantes electos reconocidos por fiscalizar programas de <i>charter</i> exitosos. Los contribuyentes apoyan el programa de <i>charter</i> eligiendo legisladores que apoyan los <i>charter</i> .	Los representantes electos experimentan repercusiones políticas negativas por apoyar el programa de <i>charter</i> .

plimiento de los términos de su contrato de desempeño, sea la escuela, el autorizador, el Consejo Estatal o los funcionarios electos.

La realidad de la dinámica política de Ohio respecto del establecimiento de *charters* no deja en claro qué suerte irá a tener este programa de *charter* a nivel estatal. De hecho, hay indicios que apuntan a que los sistemas de retroalimentación de la información existentes son menos que adecuados para entregar información útil sobre su desempeño actual a las autoridades responsables, los contribuyentes y los usuarios de estas escuelas. Además, es demasiado pronto para saber si acaso el Consejo Estatal de Educación, trabajando a través del Departamento Estatal de Educación, responsabilizará a los autorizadores por las escuelas con las que han establecido *charters*.

Reinventando la educación pública

¿Qué sugiere el programa de *charter* y un sistema de *charter* del tipo implementado en Ohio para el futuro de la educación y la enseñanza públicas?

Puede pensarse que los *charter* son una “reinención de la educación pública”. Tradicionalmente, una escuela pública estadounidense es definida como cualquier escuela dirigida por el gobierno, administrada por un superintendente y una autoridad educativa, atendida por personal proveniente de la administración pública y operada dentro de una burocracia del sector público. Una “escuela pública” en este sentido familiar no es muy distinta de una “biblioteca pública”, un “parque público” o un “proyecto de vivienda público”.

Consideremos ahora una definición diferente: una escuela pública es cualquier escuela que está abierta al público, es pagada por el público, y es responsable –a través de un contrato de desempeño– ante las autoridades públicas por sus resultados. Siempre que satisfaga esos tres criterios, es una escuela pública. No necesita ser *dirigida* por el gobierno. De hecho, para efectos de su condición de “pública”, no importa quién la dirija, de dónde proviene su personal o durante cuánto rato se reúne cada clase. La educación pública no es primariamente un conjunto de instituciones o un modelo operativo particular. Es un fin que debe lograrse utilizando las instituciones y los modelos que mejor logren dicho fin.

Dentro de este contexto, cambiarían los roles y las responsabilidades de las autoridades educativas locales en los EE.UU. Estas entidades –aproximadamente 15.000– ahora tienen a su cargo la autorización, el financiamiento y la operación de las escuelas públicas. Su nuevo rol sería ceder la función operativa a organizaciones independientes para que estas dirijan las escuelas individuales o las redes de escuelas. Esto podría hacerse a través del proceso que se describió antes como competencia administrada. Las funciones primarias de las autoridades educativas locales sería autorizar y financiar a las escuelas dentro del contexto de requerimientos razonables a nivel de sistema en términos de la seguridad y la salud, la igualdad de acceso del alumno y la familia a buenas escuelas, y un nivel educativo estudiantil tendiente a contribuir al éxito y bienestar en la adultez. El resultado sería una autoridad educativa administradora de una cartera de contratos de desempeño con escuelas individuales y redes de sostenedores de escuelas. El sistema de Ohio constituye un buen ejemplo de cómo un estado puede pensar en torno a reestructurar su sistema de entrega considerando este enfoque: un sistema estatal de escuelas individuales o redes de escuelas autorizadas dirigidas en forma independiente, existentes en un sector abierto (en lugar de distrital) de la educación pública²⁸. El sistema es responsable ante el público y el mercado por los términos de sus contratos de desempeño, sea que estén especificados en *charters* individuales, contratos estatales con autorizadores, o un estatuto estatal para las autoridades pertinentes a nivel estatal.

En resumen, las escuelas *charter* son el ejemplo más avanzado de la educación pública reinventada en la actualidad²⁹. Sin embargo, debe recordarse que estas forman parte de una idea más amplia: una educación pública en la que los funcionarios electos y designados tienen un papel estratégico más que funcional, de apoyo público a la enseñanza sin que las escuelas estén dirigidas por el gobierno.

²⁸ Para mayor información sobre esta idea de “sector abierto”, ver <http://www.eduationevolving.org>

²⁹ Otro ejemplo contemporáneo es la práctica de los distritos escolares de contratar a “organizaciones de gestión de la educación” para operar escuelas públicas individuales. Para un tratamiento reflexivo y detallado de este concepto, ver Paul T. Hill, Lawrence C. Pierce y James W. Guthrie, *Reinventing Public Education* (Chicago: The University of Chicago Press, 1997). Para información adicional sobre este y otros temas relacionados, ver <http://www.crpe.org>

REFERENCIAS

- Adams, Jacob E. y Michael W. Kirst, 1999. "New Demands and Concepts for Educational Accountability: Striving for Results in an Era of Excellence", en *Handbook of Research on Educational Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 463-489.
- Adams, Jacob E. y Paul T. Hill, 2005, *A Regulated Model of Educational Accountability*. Seattle, WA: Center for Reinventing Public Education, que incluye una discusión sobre diez componentes implícitos en la *accountability*.
- Brown, L. David y Mark H. Moore, 2001, *Accountability, Strategy, and International Nongovernmental Organizations*" en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30, N° 3, septiembre de 2001, 569-587.
- Chait, Richard P., William P. Ryan, y Barbara E. Taylor, 2005, *Governance as Leadership: Reframing the Work of Nonprofit Boards*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 82-89.
- Bossidy, Larry y Ram Charan, 2004, *Confronting Reality: Doing What Matters to Get Things Right*. Nueva York: Crown Business, 183-186.
- Center for Education Reform, 2002, *Charter School Closures: The Opportunity for Accountability*. Washington, D.C: Center for Education Reform.
- Finn, Chester E. Jr., Bruno V. Manno, y Gregg Vanourek, 2000, *Charter Schools in Action: Renewing Public Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Foster, Richard y Sarah Kaplan, 2000, *Creative Destruction: Why Companies that are Built to Last Underperform the Market and How to Successfully Transform Them*. New York: Doubleday.
- Frumkin, Peter, 2003, *Creating New Schools: The Strategic Management of Charter Schools*. Baltimore: The Annie E. Casey Foundation.
- Fuhrman, Susan, 1999, *The New Accountability*. Philadelphia: CPRE Policy Briefs.

- Goldsmith, Stephen y William D. Eggers, 2004, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution, 136-155.
- Osborne, David y Peter Plastrik, 2000, *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 247-271.
- Hill, Paul T., Pierce, L. C. Guthrie, J. C., 1997, *Reinventing Public Education*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Manno, Bruno V., 2003, "Yellow Flag", *Education Next*, Winter 2003, 16-22.
- Moore, Mark H., 2000, "Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, N° 1, Suplemento, 183-204.
- Mark H. Moore, 2003, *The Public Value Scorecard*. Harvard University Hauser Center for Nonprofit Organizations, Documento de Trabajo 18, mayo de 2003.
- Osborne, David y Peter Plastrik, 2000, *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 247-271.
- Prahalad, C.K. y Venkat Ramaswamy, *The Future of Competition: Co-creating Unique Value with Customers*. Boston: Harvard Business School Press.
- Russo, A., 2005, *A Tough Nut to Crack: Charter Schooling in the Buckeye State*. Washington, DC: Progressive Policy Institute.

La elección de las escuelas en Estados Unidos

MARCUS A. WINTERS¹

Para comprender mejor los posibles beneficios y problemas que conlleva la elección de las escuelas para América Latina, es útil dirigir la atención hacia el norte buscando aprender a partir de la experiencia de Estados Unidos. A pesar de que las diferencias contextuales vuelven imperfecta la analogía, el experimento en el área de la elección de las escuelas iniciado por Estados Unidos hace una década puede entregar importantes orientaciones para otras naciones que están haciendo esfuerzos por mejorar sus sistemas escolares.

Si describiésemos el debate con respecto a la elección de las escuelas en Estados Unidos como contencioso, estaríamos utilizando un término suave. El debate con respecto a las políticas de elección de las escuelas abarca una amplia diversidad de temas que reflejan discrepancias fundamentales con respecto a los efectos de los mercados y al impacto que pueden tener cuando se los utiliza para educar a los niños de una nación.

Los reformistas educacionales consideran que la elección de las escuelas es una manera eficaz de ofrecer a los estudiantes norteamericanos más pobres el acceso a las mismas opciones educacionales disponibles para los estudiantes más ricos. También estiman que la competencia de mercado será un incentivo para el mejoramiento de las escuelas públicas urbanas de bajo desempeño. Otros consideran que la elección de las escuelas es, en el mejor de los casos, una distracción de los problemas reales que enfrentan las escuelas públicas en Estados Unidos —más específicamente la escasez de recursos adecuados desde

¹ Investigador asociado principal, Manhattan Institute for Policy Research; miembro de la Academia de Doctorado, Universidad de Arkansas, Departamento de Reforma Educativa.

su perspectiva— y, en el peor de los casos, una grave amenaza para la democracia norteamericana.

En este capítulo se analizan los aspectos más importantes del debate con respecto a la elección de las escuelas en Estados Unidos, con una breve referencia a los resultados de las investigaciones que abordan los efectos de estos programas hasta la fecha. Aunque todavía nos queda mucho por aprender acerca de los programas de elección de las escuelas en Estados Unidos, la culminación de las investigaciones apunta en una dirección positiva, indicando que estos programas probablemente estén produciendo mejoramientos en la educación que se entrega a los estudiantes más vulnerables de la nación.

LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN DE LAS ESCUELAS

Tradicionalmente, los estudiantes son asignados a las escuelas públicas basándose exclusivamente en su lugar de residencia, con lo cual las escuelas públicas de cada vecindario tienen prácticamente el monopolio en la entrega de educación a los estudiantes de sus zonas de matrícula. Si los padres desean enviar a sus hijos a una escuela diferente de aquella designada sobre la base de su dirección, por lo general tienen dos alternativas: enviar a los niños a una escuela privada o trasladarse a otra jurisdicción escolar.

Los padres con suficientes recursos económicos siempre han tenido acceso a la libre elección de las escuelas. La mayoría de las familias norteamericanas de ingreso medio y alto pueden afrontar el costo de enviar a sus hijos a escuelas privadas si no están satisfechos con las escuelas públicas existentes en su área de residencia. Sin embargo, es más frecuente que las familias escojan la escuela de sus hijos trasladándose a áreas que cuentan con escuelas públicas de buen desempeño. Muchas de las mejores escuelas norteamericanas son escuelas públicas. De acuerdo con el Departamento de Educación de Estados Unidos, aproximadamente el 47% de los padres norteamericanos escogen su lugar de residencia basándose en parte en la calidad de las escuelas públicas existentes en el área².

² National Center for Education Statistics (1995). Education Policy Issues: Statistical Perspectives.

Por su parte, los padres de menores ingresos tienen pocas opciones en lo que respecta a la escuela en la que se educarán sus hijos. Estos padres no cuentan con el ingreso necesario para pagar la colegiatura de una escuela privada. Además, para los padres de menores ingresos es particularmente difícil trasladarse a las zonas suburbanas, que cuentan con escuelas públicas con un mejor desempeño. Por lo tanto, los hijos de padres más pobres se encuentran relativamente atrapados en su escuela pública urbana, independientemente del hecho de que la escuela les esté entregando una educación de buena o mala calidad.

Los programas de elección de las escuelas intentan ofrecer a las familias de menores ingresos elecciones educacionales similares a aquellas que tienen las familias más adineradas. La idea es que los padres están mejor capacitados para escoger la escuela más adecuada para sus hijos que un proceso burocrático que basa la educación en el lugar de residencia.

Muchos también teorizan con respecto a la idea de que los programas de elección podrían mejorar las escuelas públicas urbanas que se están esforzando por superarse, debido a que las impulsan a una competencia de mercado por los alumnos, similar a la competencia enfrentada por las escuelas suburbanas. Las escuelas suburbanas se ven incentivadas a ofrecer educación de alta calidad, puesto que, si no lo hacen, los padres suburbanos, que tienen acceso a los recursos necesarios, simplemente se trasladarán a un sistema escolar más productivo. Sin embargo, bajo el sistema actual, las escuelas públicas urbanas tienen una clientela cautiva de estudiantes de bajos ingresos que no cuentan con los recursos necesarios para abandonarlas e ingresar a otra escuela. Al ofrecer a los padres de menores ingresos la oportunidad de dejar sus escuelas públicas, los programas de elección de las escuelas podrían ofrecer a las escuelas públicas urbanas mayores incentivos para competir por sus alumnos, junto con entregar a estos una educación de mejor calidad con el fin de retener sus niveles de financiamiento.

TIPOS DE PROGRAMAS DE ELECCIÓN DE LAS ESCUELAS

En Estados Unidos operan diversos tipos de programas de elección de las escuelas. Sin embargo, hay dos tipos de programas que merecen

una atención especial: las escuelas independientes (*charter*) y los programas de *vouchers* con financiamiento público. Las escuelas independientes y los *vouchers* son los programas de elección que han experimentado un crecimiento más acelerado y dominan el debate con respecto a la elección de las escuelas en Estados Unidos.

Las escuelas independientes son escuelas públicas que operan fuera del control del distrito escolar público que les corresponde. Para todos los efectos, estas escuelas operan como su propio distrito escolar. Sin embargo, a diferencia de los distritos escolares públicos tradicionales, los estudiantes no son asignados a las escuelas independientes basándose en su lugar de residencia. Por el contrario, pueden optar por asistir a una escuela independiente en lugar de asistir a la escuela pública a la que están asignados de acuerdo con su dirección.

Si bien las escuelas independientes están exentas de muchas de las normas que rigen a las escuelas públicas tradicionales, están sometidas a una mayor regulación que las escuelas privadas. Actualmente, cuarenta estados y el Distrito de Columbia tienen leyes que permiten la operación de escuelas independientes. En total, existen aproximadamente 3.400 escuelas independientes en Estados Unidos, que atienden a alrededor de un millón de estudiantes³. Estas cifras han aumentado en forma impresionante durante la última década y no muestran signos de disminuir.

Los *vouchers* entregan a las familias dinero derivado de los impuestos pagados por los contribuyentes que pueden utilizar para pagar la colegiatura de una escuela privada. Existe una gran diversidad de programas de *vouchers* en Estados Unidos. Algunos operan a nivel de todo un estado, en tanto que otros están destinados solamente a los residentes de algunas ciudades. Estos programas también pueden orientarse a una amplia diversidad de poblaciones. Un programa de Florida está disponible solo para estudiantes de bajos ingresos, en tanto que otro programa del mismo estado está orientado a estudiantes con discapacidades. En la actualidad existen 14 programas de *vouchers* con financiamiento público en Estados Unidos y varios otros han sido propuestos recientemente o aprobados por los legisladores de los estados respectivos.

³ Center for Education Reform, All About Charter Schools: CER Quick Facts. <http://www.edreform.com/index.cfm?fuseAction=document&documentID=1964>.

Los distintos programas de escuelas independientes y *vouchers* existentes en Estados Unidos difieren entre sí en la cantidad de normas a las cuales están sujetos y en la generosidad de sus niveles de financiamiento. En general, existe consenso con respecto a que estas diferencias inciden en la eficacia de los programas de elección. Los programas menos regulados y financiados en forma más generosa tienen mayores probabilidades de éxito, pero, si fracasan, representan un mayor riesgo para el sistema escolar del área.

Esencialmente existen cinco preguntas importantes que dominan el debate con respecto a los programas de elección de las escuelas en Estados Unidos. A nosotros lo que más nos interesa es descubrir los efectos académicos de los programas de elección sobre quienes los utilizan, los efectos académicos sobre quienes permanecen en las escuelas públicas, la mejor manera que tienen los estados de hacer responsables a los programas de elección por sus resultados ante la opinión pública y los efectos de la elección de las escuelas tanto sobre la segregación racial como sobre la democracia en Estados Unidos.

Debido a que los programas de elección de las escuelas están aún en sus etapas iniciales en Estados Unidos, los investigadores están lejos de tener respuestas definitivas para la mayoría de estas preguntas. Sin embargo, teniendo siempre en mente sus limitaciones, en honor a la verdad es importante que el debate con respecto a la elección de las escuelas se centre en el creciente conjunto de investigaciones de calidad que se encuentra disponible en la actualidad. Los debates con respecto a las políticas son más eficaces cuando se centran en la evidencia y no en las predisposiciones.

EL EFECTO ACADÉMICO SOBRE LOS ESTUDIANTES QUE EJERCEN LA ELECCIÓN

Lo primero y más importante es que la opinión pública está interesada en saber si los programas de elección de las escuelas realmente benefician a aquellos estudiantes que los utilizan para asistir ya sea a escuelas independientes o a escuelas privadas con *vouchers*. Afortunadamente, tenemos acceso a un amplio conjunto de investigaciones de alta calidad con respecto a la eficacia de los programas de elección para quienes los utilizan.

Se han realizado ocho estudios de asignación aleatoria de cinco programas de *vouchers* en Estados Unidos (véanse Greene, Peterson y Du, 1998; Rouse, 1998; Greene, 2001; Howell y Peterson, 2002; Krueger y Zhu, 2003; Barnard, Frangakis, Hill y Rubin, 2003; Peterson y Howell, 2004). Se considera que el diseño de estos estudios es el “estándar de oro” de la investigación en ciencias sociales. Los estudios de asignación aleatoria operan de manera similar a un ensayo médico en el cual un grupo de pacientes recibe un tratamiento nuevo y otro grupo recibe un placebo. En aquellos casos en que el número de estudiantes que se inscriben para participar en un programa de *vouchers* excede el número de *vouchers* disponibles, los investigadores realizan una lotería para seleccionar quiénes serán los estudiantes que recibirán un *voucher* y quiénes no lo recibirán. La lotería garantiza que ninguna característica, salvo la aleatoriedad, determine si un alumno recibe un *voucher*. Este diseño de investigación da confianza de que el grupo de estudiantes que recibe un *voucher* y el grupo de estudiantes que no lo recibe son idénticos en todos los aspectos, lo que permite una comparación ideal.

Cada uno de los estudios de asignación aleatoria realizados con respecto a los programas de *vouchers* ha arrojado algunos resultados positivos y ninguno ha obtenido resultados negativos estadísticamente significativos. Los resultados de los estudios varían en cuanto a la magnitud del efecto de los *vouchers* sobre el rendimiento académico y en la atribución de los resultados positivos a todos los alumnos o solo a ciertos subgrupos, tales como los estudiantes afroamericanos. No obstante, el amplio conjunto de investigaciones a nivel del “estándar de oro” con respecto a los programas de *vouchers* indica que es muy probable que sean beneficiosos para los estudiantes que los utilizan.

A pesar de existir un amplio consenso con respecto a la calidad del diseño de investigación aplicado en los estudios sobre la eficacia de los *vouchers* para los estudiantes que los utilizan, uno de los posibles problemas de estos estudios es su pequeña escala. Los programas de *vouchers* sometidos a un análisis de asignación aleatoria han estado limitados a pequeños subgrupos de niños que viven en ciudades norteamericanas particulares. Es posible que estos programas pierdan impacto al ser llevados a mayor escala debido a que, a medida que aumenta el número de estudiantes que se vuelven elegibles para recibir un *voucher*, es probable que muchos de ellos tengan que buscar una vacante en escuelas

privadas de menor calidad. El problema de la escala de los programas de *vouchers* es un problema que los investigadores deberán estudiar minuciosamente en el futuro. Este problema sugiere que, si bien las investigaciones de asignación aleatoria con respecto a la eficacia de los *vouchers* tienen una calidad lo suficientemente alta como para sugerir que deberíamos continuar con el experimento de los *vouchers* dado que ayudan a los estudiantes que los utilizan, todavía tenemos que aprender importantes lecciones con respecto a su eficacia.

Existe menos evidencia disponible con respecto a los beneficios académicos de las escuelas independientes para los estudiantes que asisten a ellas. A la fecha, no se han publicado estudios de asignación aleatoria con respecto a la eficacia de las escuelas independientes. Sin embargo, un creciente conjunto de investigaciones de significativa calidad, aunque no a la par con los diseños de asignación aleatoria, han concluido que las escuelas independientes probablemente exhiben un desempeño levemente mejor que el de las escuelas públicas regulares. Por ejemplo, Greene, Forster y Winters (2003) compararon los beneficios académicos de escuelas independientes que atienden a poblaciones similares a sus escuelas públicas vecinas en 11 estados. Sus resultados indicaron una variación en los beneficios de las escuelas independientes entre los diferentes estados, pero mostraron que, en promedio, las escuelas independientes superaban ligeramente a sus contrapartes públicas. Sin embargo, a pesar de que estos estudios dan alguna confianza en el sentido de que las escuelas independientes son beneficiosas para los estudiantes que asisten a ellas, la realización de investigaciones de asignación aleatoria similares a las investigaciones disponibles con respecto a los *vouchers* permitiría mejorar significativamente nuestros conocimientos con respecto a las escuelas independientes.

LOS EFECTOS ACADÉMICOS SOBRE LOS ESTUDIANTES QUE PERMANECEN EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS

El descubrimiento del efecto de los programas de elección sobre los estudiantes que no los utilizan es tal vez la interrogante más importante que deben responder los investigadores en relación con las políticas de elección de las escuelas. Bajo cualquier programa de elección de las escuelas, la amplia mayoría de los estudiantes permanecería en su escuela pública tradicional durante el futuro previsible. Simplemente no hay

suficientes vacantes disponibles en las escuelas privadas o independientes existentes para educar a una porción mucho mayor de los estudiantes de la nación. Además, muchos padres, especialmente los padres de las minorías de bajos ingresos a los cuales están destinados los programas de elección, no están dispuestos o no tienen la capacidad de expresar una elección con respecto a la escuela a la que desean que asistan sus hijos y así, por omisión, generalmente dejarán a sus hijos en su escuela pública tradicional. Si un programa de elección de las escuelas mejorara los resultados académicos de una pequeña minoría de estudiantes que los utilizan perjudicando los resultados de la mayoría de los estudiantes que permanecen en las escuelas públicas, lo consideraríamos claramente una mala política.

Los opositores a la elección de las escuelas argumentan que estos programas perjudican a las escuelas públicas porque las despojan de valiosos recursos. Por cada estudiante que escoge asistir a una escuela independiente o utiliza un *voucher* para asistir a una escuela privada, su escuela pública anterior pierde el financiamiento por alumno que hubiera recibido para educar a dicho niño. Muchos expresan preocupación de que la pérdida de estos fondos ejerza una presión adicional sobre los presupuestos de las escuelas públicas.

Los opositores a la reforma escolar piensan que el retiro de dinero de las escuelas públicas es particularmente preocupante, porque estiman que las escuelas públicas ya están muy desfinanciadas. Muchos argumentan que las escuelas públicas urbanas tienen un bajo desempeño porque carecen de los recursos suficientes para enseñar de manera eficaz a sus alumnos. Estos opositores a las políticas de elección de las escuelas estiman que la única manera de mejorar las escuelas públicas es aumentando sus presupuestos y que la elección de las escuelas solo despojará a las escuelas públicas de los pocos recursos con los que contaban.

Los partidarios de los programas de elección de las escuelas no niegan que los *vouchers* o las escuelas independientes despojan de recursos a las escuelas públicas. Sin embargo, mientras que los opositores a estos programas visualizan el retiro de los recursos como una amenaza para las escuelas públicas, los partidarios de la reforma piensan que la expectativa de perder alumnos (y financiamiento) opera

como una fuerza motivadora. Los partidarios de las políticas de elección sostienen que las escuelas públicas ya tienen recursos más que suficientes para tener éxito y que las escuelas públicas urbanas fracasan debido a que no tienen los incentivos necesarios para utilizar sus abundantes recursos de manera eficaz.

Al considerar si las escuelas públicas norteamericanas cuentan con los recursos suficientes, es útil colocar el gasto norteamericano en las escuelas públicas en el contexto latinoamericano. En el 2002, Estados Unidos gastó, en promedio, US\$ 8.922 por alumno en la educación pública de K-12, una cifra que con toda seguridad ha aumentado desde entonces⁴. De acuerdo al Banco Mundial, el Ingreso Nacional Bruto per cápita de Chile correspondiente a ese mismo año fue de alrededor de US\$ 4.250⁵. De este modo, en el 2002, el chileno promedio ganaba menos de la mitad de la cantidad de dinero que se gastaba en Estados Unidos para enseñar a leer y a realizar las operaciones matemáticas al niño promedio.

Los partidarios de la reforma escolar también apuntan a la baja rentabilidad de la inversión en educación realizada por Estados Unidos, que se ha incrementado considerablemente. Durante las tres últimas décadas, Estados Unidos ha más que duplicado los dólares actualizados que gasta por alumno en sus escuelas públicas de K-12, pasando de US\$ 4.147 en 1970 a US\$ 8.922 en el 2002⁶. Sin embargo, los indicadores académicos norteamericanos se han mantenido uniformemente estancados durante el mismo período en el que dicha nación más que duplicó su gasto educacional real por alumno. Los puntajes promedio obtenidos por los jóvenes de 17 años en la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP por su sigla en inglés), una prueba estandarizada ampliamente respetada que ha sido aplicada a una muestra de estudiantes representativa a nivel nacional por el Departamento de Educación de Estados Unidos desde comienzos de la década del 70, se

⁴ National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 2003, Cuadro 166.

⁵ Indicadores del Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial. Se encuentra en línea en www.finfacts.com/biz10/globalworldincomepercapita.htm (16 de julio de 2005).

⁶ National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 2003, Cuadro 166.

han mantenido estables durante las tres últimas décadas⁷. La mejor medida a largo plazo de las tasas de egreso de la educación secundaria que se encuentra disponible indica que el porcentaje de estudiantes de las escuelas públicas norteamericanas que egresa de la educación secundaria en realidad ha descendido levemente de alrededor del 76,9% en 1970 a alrededor del 72,0% en el 2002⁸. Los partidarios de la reforma escolar indican que el hecho de que el aumento del financiamiento realizado durante las tres últimas décadas no haya mejorado el rendimiento de los estudiantes indica que es probable que el financiamiento tenga poca relación con los indicadores educacionales.

En lugar de dar énfasis al financiamiento, los reformistas educacionales estiman que las políticas de elección de las escuelas darán a las escuelas urbanas deficientes un incentivo para mejorar su desempeño. Dentro del sistema actual, los estudiantes de bajos ingresos no pueden abandonar las escuelas públicas que no satisfacen sus necesidades. Debido a que el financiamiento de una escuela se basa principalmente en el número de alumnos matriculados, las escuelas públicas urbanas reciben los mismos recursos independientemente de que entreguen una educación de buena o mala calidad. El resultado de su monopolio de la educación de los estudiantes de bajos ingresos que viven en sus distritos es que las escuelas públicas urbanas pueden dar por sentados a sus alumnos. Los partidarios de la elección de las escuelas argumentan que los programas de elección mejorarán las escuelas públicas al obligarlas a competir por los estudiantes y los recursos que estos representan.

Cada postura del debate con respecto al efecto de los programas de elección sobre las escuelas públicas presenta un argumento razonable. Dado que tenemos dos historias convincentes, es todavía más importante que el debate se centre en la evidencia ofrecida por las investigaciones disponibles.

⁷ Véase la Evaluación Nacional 2004 de los Resultados de las Evaluaciones con una Tendencia a Largo Plazo en el Progreso Educativo (<http://nces.ed.gov/nationsreportcard/ltt/results2004>). Los resultados más recientes para las tendencias a largo plazo en la prueba NAEP muestran alguna mejoría en el caso de los niños más pequeños en las evaluaciones de matemáticas y lectura. Sin embargo, estas mejorías son relativamente recientes y, si bien son estadísticamente significativas, se podría argumentar que son insustanciales, considerando que los gastos en educación se han más que duplicado.

⁸ National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 2003, Cuadro 102.

Existe un creciente conjunto de investigaciones que analizan el efecto de los programas de elección de las escuelas sobre el desempeño de las escuelas públicas. Estas investigaciones están abiertas a un mayor número de interpretaciones que las investigaciones a nivel del “estándar de oro” con respecto al efecto de los *vouchers* para quienes los utilizan. Sin embargo, la tendencia de las investigaciones con respecto al efecto de la elección sobre los estudiantes que quedan atrás en las escuelas públicas es claramente positiva.

Belfield y Levin (2002), del Instituto Pedagógico de la Universidad de Columbia, revisaron más de 200 análisis de los efectos de la elección sobre el desempeño de las escuelas públicas. Belfield y Levin resumen su revisión por medio de las siguientes palabras: “La evidencia anterior muestra evidencia razonablemente consistente de un vínculo entre la competencia (elección) y la calidad de la educación. Existe una correlación positiva entre el aumento de la competencia y el mejoramiento de la calidad de la educación”.

Es importante observar que si bien su revisión de las investigaciones sobre la elección de las escuelas indicó que estos programas se traducen en mejoramientos de las escuelas públicas, Belfield y Levin señalan que la magnitud de este efecto es bastante modesta. No obstante, la dirección positiva encontrada en esta revisión de la literatura sobre la elección de las escuelas, por lo menos, sugiere que las predicciones de los opositores a la elección de las escuelas en el sentido de que estos programas perjudicarán enormemente el desempeño de las escuelas públicas probablemente son erróneas. El resultado general positivo moderado asociado al efecto de la elección sobre el desempeño de las escuelas públicas indica que es probable que estos programas no se traduzcan en mejoramientos sobresalientes de las escuelas públicas urbanas de un día para otro, pero también sugiere que es mayor la probabilidad de que beneficien a las escuelas públicas en lugar de perjudicarlas.

LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA DE LAS ESCUELAS DE ELECCIÓN

Siempre que una política requiere el desvío de fondos públicos a entidades privadas, el problema de la responsabilidad por los resultados no es un problema menor. Esta máxima es doblemente válida en el caso

de la reforma educativa, que involucra el bienestar de los niños de la nación.

Muchos partidarios de las políticas de elección de las escuelas argumentan que las escuelas independientes y las escuelas que operan con *vouchers* deben tener la mayor autonomía posible. Insisten en que las escuelas públicas tradicionales requieren sólidas regulaciones con respecto a la responsabilidad por los resultados, debido a que sus estudiantes no tienen la capacidad de abandonarlas si no se sienten satisfechos con la educación que se les está entregando. Sin embargo, si una escuela privada o independiente tiene un desempeño deficiente o no es capaz de ofrecer una atmósfera segura a sus alumnos, los padres tienen la facilidad de retirar a sus hijos de la escuela y esta finalmente tendrá que reformarse o salir del negocio. Por lo tanto, los partidarios de las políticas de elección de las escuelas estiman que las fuerzas del mercado harán responsables a las escuelas por los resultados cuando los padres “voten con sus pies” a favor de las escuelas más eficaces.

Sin embargo, existen otros que no confían en el mercado como un medio para responsabilizar a las escuelas de elección ante los padres o ante la opinión pública. Sostienen que los padres no tienen la capacidad de tomar decisiones informadas con respecto a la escuela a la que asisten sus hijos y permanecerán en las escuelas de elección independientemente de sus niveles de desempeño. Si los padres no son eficaces en sus elecciones, las escuelas independientes y las escuelas privadas no enfrentarán las reales consecuencias del mal desempeño y el financiamiento público se desviará a escuelas que están funcionando en forma deficiente.

Quienes creen que se debe aumentar la responsabilidad por los resultados de las escuelas de elección suelen argumentar que estas escuelas deberían ser obligadas a aplicar pruebas estandarizadas y a informar los resultados a la opinión pública. Debido a que son escuelas públicas, ya es una práctica común que las escuelas independientes apliquen las pruebas estandarizadas de su estado y se ajusten a otras medidas de responsabilidad por los resultados. Sin embargo, en el caso de los *vouchers* el problema es mucho más complejo. Las escuelas privadas suelen ser bastante celosas de su autonomía y, por lo tanto, ven con recelo los exámenes implantados por los estados y no están dispuestas a informar los

resultados académicos a nadie más que a los padres. Muchas escuelas privadas se niegan a participar en los programas de *vouchers* si se las obliga a aplicar pruebas estandarizadas implantadas por el estado. La salida del mercado de grandes cantidades de escuelas privadas podría disminuir la eficacia de un programa de *vouchers*.

Los partidarios del aumento de la autonomía de los programas de *vouchers* señalan que la mayoría de las escuelas privadas ya aplican pruebas estandarizadas implantadas a nivel nacional e informan los resultados de estas pruebas a los padres. Los partidarios de las políticas de elección de las escuelas argumentan que la divulgación de esta información a los padres les entrega suficiente información como para tomar decisiones informadas con respecto a la calidad de sus escuelas.

Lamentablemente, las investigaciones nos entregan poca orientación con respecto a la responsabilidad de las escuelas por los resultados. Los mejoramientos en los puntajes de las pruebas encontrados en los estudios de los participantes de las escuelas con *vouchers* y las escuelas independientes parecen sugerir que estas escuelas podrían no requerir un mayor número de regulaciones académicas para mejorar su desempeño en comparación con las escuelas públicas tradicionales. No obstante, el debate con respecto a la mejor manera de hacer responsables a las escuelas de elección ante la opinión pública es difícil de resolver a través de las investigaciones, debido a que se trata fundamentalmente de una cuestión de valores. Es justo decir que las comunidades particulares decidirán por sí mismas en qué medida confiarán en los mercados como un medio para hacer responsables a las escuelas por los resultados y decidirán la cantidad de regulaciones que deberán cumplir sus escuelas.

EL EFECTO DE LA ELECCIÓN SOBRE LA SEGREGACIÓN RACIAL

Dada la experiencia histórica de Estados Unidos en el tema de la esclavitud y la desigualdad entre las razas sancionada legalmente, la segregación racial es un problema particularmente sensible para la nación. Una política que se tradujese en un aumento de la segregación racial probablemente sería considerada inconveniente para Estados Unidos, incluso si esta política conllevara enormes beneficios académicos.

Los opositores a las políticas de elección de las escuelas argumentan que estos programas aumentarán la segregación racial en Estados Unidos. Están preocupados por el hecho de que las escuelas de elección encuentren una manera de matricular a los alumnos basándose en sus características raciales, incluso si la ley les prohíbe explícitamente hacerlo. También les preocupa que los alumnos blancos, cuyos padres en promedio suelen tener más educación y estar más comprometidos en la formación académica de sus hijos que los padres de las minorías, aprovechen los programas de elección en mayor número, dejando un número desproporcionado de estudiantes pertenecientes a minorías en las escuelas públicas.

Por su parte, quienes apoyan las políticas de elección de las escuelas argumentan que los programas de *vouchers* y las escuelas independientes realmente se traducirán en escuelas más integradas. Sostienen que las escuelas *públicas* actuales se encuentran bastante segregadas racialmente bajo el sistema vigente, que determina la matrícula de acuerdo con la residencia del niño. Debido a que, por una diversidad de razones, los patrones habitacionales norteamericanos están bastantes segregados, los partidarios de las políticas de elección de las escuelas argumentan que se mejoraría indefectiblemente la integración al permitir que los niños de diferentes vecindarios escojan entre las mismas escuelas.

Varios estudios han descubierto que las políticas de elección de las escuelas se han traducido en una mayor segregación racial (véanse, por ejemplo, Cobb y Glass, 1999; Wells, 1999; Williams y Echols, 1993; y Henig, 1996). Sin embargo, la mayoría de estos estudios presenta varias deficiencias metodológicas, particularmente en su definición de una “escuela segregada” y en las escuelas que utilizan para la comparación con las escuelas privadas o las escuelas independientes⁹. Los resultados de los estudios que utilizan una definición más razonable de una escuela segregada han descubierto que los programas de elección de las escuelas se han traducido en una mayor integración racial (véanse, por ejemplo,

⁹ Para un completo análisis de los problemas metodológicos enfrentados en los estudios con respecto al efecto de la elección de las escuelas sobre la segregación racial, véase Greene (2005).

Greene, 1998; Greene y Mellow, 2000; Fuller y Greiveldinger, 2002; y Greene, 1999)¹⁰.

Si bien queda mucho terreno para nuevos estudios con respecto al efecto de la elección de las escuelas sobre la segregación racial, las afirmaciones de algunos críticos declarados de las políticas de elección de las escuelas en el sentido de que los partidarios de dichas políticas no están interesados en el efecto que los programas podrían tener sobre la segregación racial son justificadas. Por ejemplo, Frankenberg, Lee y Orfield (2003), del Proyecto de Derechos Civiles de Harvard, han escrito que en el debate con respecto a la elección de las escuelas “se ha dejado de lado el problema de la segregación racial y sus consecuencias”¹¹. Esta acusación simplemente no se condice con la realidad del debate respecto de la elección de las escuelas en Estados Unidos. Una amplia diversidad de investigadores ha llevado a cabo una serie de estudios que abordan los efectos de la elección de las escuelas sobre la segregación racial. También es justo decir que el tema de la raza ha ocupado un lugar importante en el debate sobre cada política de elección de las escuelas que se ha propuesto en Estados Unidos.

EL EFECTO DE LOS PROGRAMAS DE ELECCIÓN DE LAS ESCUELAS SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos es una nación muy protectora de su democracia. Más que simplemente una forma de gobierno, los norteamericanos consideran la democracia una forma de vida. Por lo tanto, la mayoría de los norteamericanos se muestran escépticos ante las políticas que pudieran amenazar la enseñanza de los valores democráticos entre los niños.

Muchos se preocupan por la posibilidad de que las escuelas privadas, particularmente las escuelas privadas religiosas, enseñen a los niños valores contrarios a la democracia. Estos opositores a los programas de

¹⁰ Un estudio reciente realizado por Ritter, Rush y Rush (2002), utilizando una definición adecuada de la segregación, encontró que las escuelas privadas están mas segregadas (véanse, por ejemplo, Ritter, Rush y Rush, 2002). Sin embargo, este estudio evaluó la posible segregación en kindergarten, que no se ofrece en todas las escuelas. Por lo tanto, la segregación podría diferir enormemente en kindergarten comparado con los grados posteriores.

¹¹ Frankenberg, Lee y Orfield, 2003. p. 67.

vouchers piensan que las escuelas privadas enseñarán a sus alumnos valores que son específicos a sus religiones particulares, que podrían interferir con los valores pluralistas requeridos para el funcionamiento de la democracia norteamericana. Si bien la mayor parte de estos críticos de las políticas de elección no desean impedir que los estudiantes asistan a escuelas privadas, se sienten incómodos por la utilización de fondos públicos para complementar el pago de la colegiatura.

Si bien es cierto que se requiere más investigación con respecto al efecto de la elección de las escuelas sobre los valores democráticos, la evidencia obtenida a la fecha indica que es probable que las escuelas privadas funcionen mejor que las escuelas públicas como un medio para enseñar estos valores. Patrick Wolf (2002), de Georgetown, llevó a cabo un metaanálisis sobre las investigaciones que evalúan el efecto de la elección de las escuelas sobre los valores democráticos. En esencia, un metaanálisis es un estudio de estudios a través del cual el investigador analiza empíricamente los resultados de varios estudios diferentes para llegar a una conclusión colectiva. El metaanálisis de Wolf concluyó que el resultado global de las investigaciones indicaba que las escuelas privadas cumplen mejor que las escuelas públicas la tarea de enseñar los valores democráticos. Estos resultados positivos en cuanto a la enseñanza de los valores democráticos en las escuelas privadas se sostienen incluso después de considerar las diferencias demográficas entre los egresados de las escuelas públicas y privadas.

Los críticos contraargumentan que, si bien podría ser cierto que las escuelas privadas actuales no constituyen una amenaza para la democracia, al aumentar los recursos disponibles para que los estudiantes asistan a escuelas privadas, los programas de *vouchers* incentivarían la apertura de nuevas escuelas. Estos críticos se preocupan por el hecho de que las nuevas escuelas pudieran ser particularmente dañinas para los valores democráticos si no se regulan de manera adecuada. Por ejemplo, se suele sugerir que se abrirán escuelas dirigidas por organizaciones con simpatía por los movimientos terroristas u otros grupos que perjudicarían los intereses norteamericanos. Si bien se han dado algunos casos de este tipo en los programas de *vouchers*, las escuelas con misiones contrarias a los propósitos democráticos norteamericanos son excepcionalmente raras. Sin embargo, muchos partidarios y opositores de los programas de *vouchers* concuerdan en que es importante al menos estar atentos para

impedir el financiamiento de un gran número de escuelas con intereses nefarios con el dinero de los contribuyentes.

CONCLUSIÓN

Hasta ahora las investigaciones sugieren que las políticas de elección de las escuelas entregan a los estudiantes una educación de mejor calidad que la que ofrecen las escuelas públicas actualmente y que no se traducen en un aumento de la segregación ni una disminución de los valores democráticos. Sin embargo, las investigaciones con respecto a estos resultados no son definitivas y el debate acerca de los programas de elección de las escuelas se mantiene candente. Los especialistas de ambas posturas del debate estarán atentos a los posibles beneficios y problemas asociados a los programas de *vouchers* y a las escuelas independientes en el futuro próximo.

A pesar de que no hay ningún signo de que el debate con respecto a la elección de las escuelas se vaya enfriando en un futuro cercano en Estados Unidos, la mayoría de las personas concuerdan en que lo más probable es que estas políticas no solo continúen, sino que se expandan a través del país. Durante la última sesión legislativa, el estado de Utah aprobó un nuevo programa de *vouchers* a gran escala y los legisladores de Ohio expandieron el programa de *vouchers* de alto perfil de dicho estado. Recientemente, otros estados han considerado programas de *vouchers* y es probable que los propongan en las próximas sesiones legislativas. Por otra parte, los estados siguen aumentando el número de escuelas independientes que se encuentran disponibles para los estudiantes.

El experimento de elección de las escuelas llevado a cabo en Estados Unidos entrega valiosa información para otras naciones que estén considerando las posibles maneras de mejorar sus sistemas escolares. Sin embargo, es importante recalcar que las experiencias de elección de las escuelas de otros países podrían diferir de las experiencias de Estados Unidos. Por ejemplo, es posible que las diferencias de riqueza entre Estados Unidos y otros países pudieran traducirse en resultados educativos disímiles derivados de los programas de elección de las escuelas. En teoría, también es posible que, mientras que la competencia de mercado opera en el sentido de mejorar las escuelas públicas norteameri-

canas que ya se encuentran bien financiadas, el retiro de los recursos financieros de las escuelas públicas latinoamericanas pudiera tener un efecto negativo sobre las escuelas públicas, que reciben un financiamiento mucho menor.

En efecto, algunas investigaciones de las políticas de elección de las escuelas llevadas a cabo en otras partes del mundo han entregado resultados que son menos optimistas que las conclusiones de las investigaciones de los programas de elección en Estados Unidos (véase, por ejemplo, Fiske y Ladd, 2000, sobre la elección de las escuelas en Nueva Zelanda). No obstante, es importante señalar que las investigaciones con respecto a los programas de elección en otros países son mucho menos abundantes y suelen ser de menor calidad que las investigaciones sobre políticas de elección de las escuelas disponibles en Estados Unidos. Hasta que las investigaciones con respecto a las políticas de elección de las escuelas realizadas en otras naciones alcancen niveles de madurez similares a las investigaciones sobre los programas de *vouchers* y escuelas independientes norteamericanos, es útil centrar la mayor parte de nuestra atención en la experiencia de Estados Unidos en esta área.

Otras naciones podrían considerar la implementación de políticas de elección de las escuelas con la esperanza de entregar una mejor educación a sus niños. La experiencia de Estados Unidos indica que las naciones podrían ver mejoramientos reales si implementa este tipo de políticas. Como en el caso de Estados Unidos, si otras naciones aplican políticas de elección de las escuelas, es importante que los investigadores se mantengan atentos a sus efectos. Si bien de manera general la evidencia sobre la elección de las escuelas en Estados Unidos tiende a apuntar en una dirección positiva, todavía nos queda mucho por aprender acerca de los efectos de estas políticas y los investigadores continuarán reuniendo evidencia en el futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Belfield, Clive R. y Levin, Henry M. (2002) "The Effects of Competition on Educational Outcomes: A Review of U.S. Evidence", New York: Columbia University, National Center for the Study of Privatization in Education.

- Barnard, John; Frangakis, Constantine E., Hill, Jennifer L.; y Rubin, Donald B., 2003, "Principal Stratification Approach to Broken Randomized Experiments: A Case Study of School Choice Vouchers in New York City", *Journal of the American Statistical Association*.
- Cobb, Casey y Glass, Gene, 1999 "Ethnic Segregation in Arizona Charter Schools", *Education Policy Analysis Archives*, vol. 7 N° 1, 14 de enero de 1999.
- Fiske, Edward B. y Ladd, Helen F. 2002 *When Schools Compete: A Cautionary Tale*, Washington: Brookings Institution.
- Frankenberg, Erica; Lee Chungmei y Orfield, Gary 2003, "A Multiracial Society with Segregated Schools: Are We Losing the Dream?", Cambridge, MA: The Civil Rights Project, Harvard University.
- Fuller, Howard L. y Greiveldinger, Deborah, 2002 "The Impact of School Choice on Racial Integration in Milwaukee Public Schools", American Education Reform Council Manuscript.
- Greene, Jay P. "Civic Values in Public and Private Schools", en *Learning from School Choice*, eds. Paul E. Peterson and Bryan Hassel, Brookings Institution, 1998.
- Greene, Jay P., 1999 "The Racial, Economic, and Religious Context of Parental Choice in Cleveland", informe presentado en la reunión de la Association for Public Policy Analysis and Management meeting.
- Greene, Jay P., 2001 "Vouchers in Charlotte", *Education Next*, Verano 2001.
- Greene, Jay P.; Forster, Greg y Winters, Marcus A. 2003 "Apples to Apples: An Evaluation of Charter Schools Serving General Student Populations", Manhattan Institute Working Paper Number 1.
- Greene, Jay P. y Mellow, Nichole, 2000 "Integration Where it Counts", *Texas Education Review*, Primavera 2000.

- Greene, Jay P.; Peterson, Paul E. y Du, Jiangtao, 1998 "School Choice in Milwaukee: A Randomized Experiment", en Paul E. Peterson and Bryan Hassel (eds.) *Learning From School Choice*. Washington: Brookings Institution.
- Henig, Jeffrey, 1996 "The Local Dynamics of Choice", en Fuller, Bruce y Elmore, Richard (eds.) *Who Chooses?, Who Loses?* New York: Teachers College Press.
- Howell, William y Peterson, Paul E., 2003 *The Education Gap*. Washington: Brookings Institution.
- Krueger, Alan B. y Zhu, Pei, 2003 "Another Look at the New York City School Voucher Experiment", Documento de Trabajo, marzo 2003.
- Peterson, Paul E. y Howell, William, 2004 "The Latest Results from the New York City Voucher Experiment", *Education Next*, Primavera 2004.
- Rouse, Cecilia Elena, 1998 "Private School Vouchers and Student Achievement", *Quarterly Journal of Economics*, 1998.
- Wells, Amy Stewart, 1999 "Beyond the Rhetoric of Charter School Reform: A Study of Ten California School Districts", UCLA Charter School Study.
- Willms, J. Douglas y Frank Echols, 1993 "The Scottish Experience of Parental School Choice", en Rasell, Edith y Rothstein, Richard (eds.) *School Choice: Examining the Evidence*. Washington: Economic Policy Institute.
- Wolf, Patrick J., 2002 "School Choice and Civic Values in the U.S.: An Evidentiary Review", presented at the 2002 American Political Science Association meeting in Boston.

Fortaleciendo la rendición de cuentas¹

LA RESPONSABILIDAD POR LOS RESULTADOS ES CRUCIAL PARA MEJORAR 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. Las comunidades que colectivamente establecen altos estándares educacionales y se esfuerzan por cumplirlos benefician a todos los niños, sean ricos o pobres.

Lamentablemente, la responsabilidad por los resultados constituye una idea relativamente nueva en las escuelas de la región, una idea que 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 a nivel de los diferentes estados de un país, que no rinden cuentas prácticamente ante nadie. 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 de los docentes sobre la base de rígidas fórmulas relacionadas principalmente con la antigüedad en el cargo y no con el desempeño.

Rara vez se evalúa a los docentes e incluso más raro es que se los despida. La autoridad de los directores de las escuelas es limitada y los usuarios de la educación –los alumnos, los padres, las comunidades loca-

¹ Documento del Latin American Basic Education Initiative (Labei, 2001). Cumbre Latinoamericana de Educación Básica (Sección II, pp. 12-14).

les 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.

La rendición de cuentas implica establecer objetivos y hacer responsables de los resultados a quienes corresponde: alumnos, padres, docentes, directores de las 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 poder responsabilizar a las escuelas por los resultados, se requieren por lo menos cuatro condiciones:

- **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 generales de contenido y 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 útiles los estándares mínimos en cuanto a formación y desempeño de los maestros, y disponibilidad de materiales pedagógicos tales como bibliotecas, textos, computadores 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 con respecto a la disponibilidad de materiales pedagógicos.

- **Información.** Los usuarios de la educación, incluyendo las escuelas, los padres, los líderes de la comunidad y los empleadores, 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. Sin ello, los consumidores no tendrán un claro panorama sobre el cual puedan basar su evaluación sobre el

desempeño de las escuelas. La primera prioridad es un sólido sistema de pruebas nacionales en matemática, 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 las 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 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 en favor del cambio.

- **Consecuencias.** Para que la rendición de cuentas opere efectivamente, el cumplimiento de los objetivos (o el no cumplimiento 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 el 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. Si no cuentan con esta autoridad, 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 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 aprendizaje. 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 por 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 solo 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.

En resumen, la responsabilidad por los resultados requiere participación –de los docentes, los empleadores, los padres y las comunidades– en la toma de las decisiones educacionales. Es preciso asignar claramente las responsabilidades a cada participante; estas deben ser aceptadas y luego deben controlarse los resultados. No basta esperar que los funcionarios ministeriales mejoren las escuelas. La buena educación depende de que cada uno cumpla su función.

Fortalecer *accountability* (rendición de cuentas) en la educación pública

El desafío que enfrentan Centroamérica y México¹

DONALD R. WINKLER²

INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina han heredado el rol centralista de sus gobiernos en el financiamiento y distribución de la educación pública. Este rol, unido a una deficiente capacidad administrativa, a una débil tradición de democracia popular y a la existencia de sindicatos de maestros muy fuertes, han creado sistemas que no tienen ni la capacidad de rendir cuentas a los usuarios de las escuelas, ni de responder a las iniciativas políticas del gobierno central. Los sistemas educativos de la mayoría de los países se preocupan más del bienestar de los maestros que de los usuarios de las escuelas, los estudiantes y sus padres y madres.

Los padres y madres de familia no tienen a quién recurrir si se sienten descontentos con la educación de sus hijos. De tener recursos económicos, prefieren matricular a sus hijos en las escuelas privadas. Sin embargo, la mayoría de las familias no cuenta con las condiciones para hacerlo y no tiene, tampoco, la capacidad para presentar sus quejas en torno a la educación de sus hijos, y casi ningún poder para influir en su enseñanza.

Esta manera tradicional en la que se ha dado el financiamiento y distribución de la educación ha empezado a cambiar en los últimos años,

¹ Documento preparado para Proyecto CERCA y Proyecto EQUIP2 de la Academy for Educational Development con el apoyo financiero de USAID. United States Agency for International Development Associate Award No. EDG-A-00-02-00032-00 y Contract N° GDG-A-00-03-00008-00. En la versión original los traductores usaron la frase “rendición de cuentas” para *accountability*.

² Research Triangle Institute (Endnotes).

especialmente en los países de América Central. Una serie de innovaciones educativas –en especial la implementación de la autonomía en una importante minoría de escuelas elementales de El Salvador, Nicaragua y Guatemala– ha logrado aumentar la respuesta activa de las escuelas hacia los usuarios. Pero todavía la mayoría de los niños de la región sigue dentro de un sistema educativo que no ha variado mucho del sistema tradicional descrito líneas arriba.

¿Cómo puede el sistema escolar en América Latina ser más interactivo con sus usuarios? ¿Cómo pueden rendir cuentas aquellos que imparten una educación de baja calidad? ¿Cómo pueden involucrarse más los padres de familia en la educación de sus hijos? Estas son las preguntas que intentaremos contestar en este trabajo. Este informe se divide en dos grandes partes. La primera, que desarrollaremos a continuación, presenta un marco conceptual desde el cual se pueda responder a estas preguntas. La segunda parte reflexiona sobre el cómo responder a estas preguntas en un contexto educativo particular; en este caso el de América Central.

Este informe hace referencia a numerosos estudios sobre *accountability* o rendición de cuentas y la educación en las Américas. Se puede ver una lista completa de estos en las referencias bibliográficas al final del documento.

PARTE I: MARCO CONCEPTUAL

La dificultad de crear un sistema de rendición de cuentas en la educación pública puede explicarse mejor con un caso hipotético, pero muy real: Imagínense cómo reaccionaría un padre o madre de familia cuyos hijos llegan con malas notas en la boleta. Este puede culpar al docente por no enseñar bien. Pero el docente, a su vez, puede liberarse de la culpa criticando al director de la escuela por darle demasiados alumnos y por no proporcionarle los libros de texto a tiempo, y más bien, hasta bastante después del inicio de las clases. El director puede culpar al ministerio de educación por no contar con suficientes recursos docentes y demorar en la entrega de los libros de texto. A su vez, el ministerio puede delegar la culpa al ministerio de economía y finanzas, aduciendo un bajo presupuesto para la educación, y a las empresas editoras por demorar en la entrega de los textos escolares. A su vez, el ministerio de

economía puede replicar que tiene que cumplir con sus objetivos económicos, y que son los políticos los que han fracasado en la recaudación de impuestos y de las rentas públicas para aumentar los gastos en educación. Los editores de libros de texto pueden decir que el ministerio de educación no convocó a las licitaciones con suficiente anticipación como para tener tiempo de asegurar la distribución de los textos al inicio de las clases. Los políticos, por supuesto, dirán que mientras los padres de familia quieren mejores colegios, la mayoría de electores prefieren reducir sus impuestos antes que pagar más por los gastos en educación. Más aún, manifestarán sus dudas sobre la eficiencia del ministerio de educación en la administración de su presupuesto.

En resumen: es increíblemente complejo lograr la rendición de cuentas en la educación pública. No hay un solo encargado de formular políticas o proveedor que asuma su responsabilidad por el bajo desempeño de los estudiantes. Más bien, lo que hay es una compleja maraña conformada por quienes formulan las políticas y los proveedores, que es responsable del resultado final. El tema de la rendición de cuentas se hace menos manejable aún por la dificultad en definir y medir los resultados de la enseñanza. Más aún, las investigaciones demuestran que la mayor parte (alrededor de dos tercios) de la variabilidad académica de los estudiantes es producto no de la escuela sino del ambiente familiar. En consecuencia, los resultados por sí mismos no dicen prácticamente nada sobre la efectividad de una escuela o salón de clase. Los resultados de las pruebas pueden estar ajustados estadísticamente para lograr las mediciones del valor agregado de las escuelas, pero la experiencia nos muestra que esto es mucho más fácil de decir que de hacer³.

Un esquema para la rendición de cuentas

Muchos académicos y encargados de la formulación de políticas han presentado esquemas para entender los temas de la rendición de cuentas en los servicios públicos en general y en la educación en particular⁴. Toda esta literatura se encuentra sintetizada en el informe del Banco

³ Ladd, Helen (1996), *Holding Schools Accountable: Performance Based Reform in Education*, Brookings Institution.

⁴ Ver, por ejemplo, Newmann, King y Rigdon (1997), "Accountability and School Performance: Implications from Restructuring Schools", *Harvard Educational Review*.

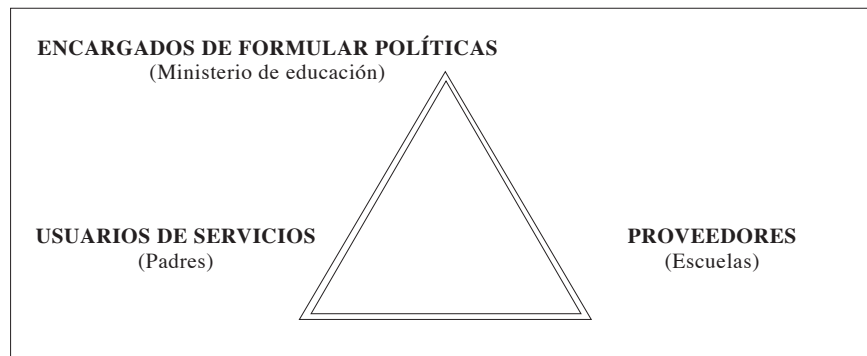
Mundial de 2004, *World Development Report (WDR)*, que distingue a tres actores clave: los usuarios de los servicios públicos, los proveedores directos del servicio y los encargados de la formulación de políticas que toman decisiones sobre cuánta educación habrá que proporcionar y cómo organizar su financiamiento y distribución⁵. De la misma manera que la anécdota mencionada líneas arriba, este esquema simplifica bastante bien la realidad en educación.

Usuarios. Hay dos tipos de usuarios principales en la educación pública. Uno de ellos es el beneficiario directo: los estudiantes y sus padres. El otro es el beneficiario indirecto: los ciudadanos que se benefician al tener una población bien formada y una fuerza laboral productiva. Si no existieran beneficios sociales o externos asociados a la educación, la producción total de enseñanza podría ser dejada en manos del sector privado. Pero el hecho de que haya varios y diversos beneficios sociales implica que el gobierno tiene que comprometerse en asegurar el financiamiento adecuado y la distribución equitativa.

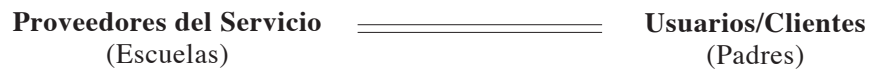
Proveedores del servicio. La escuela es la principal proveedora del servicio de educación, lo que incluye a su director, la plana docente y otros recursos. Sin embargo, esta es apoyada por un amplio rango de actores tales como supervisores, capacitadores de maestros, especialistas en currículo y expertos en evaluación. Algunos de estos actores se ubican en el punto de la distribución del servicio, pero muchos otros se ubican en otros lugares, la oficina distrital, la oficina provincial, etc.

Encargados de formulación de políticas. Muchos actores tienen un rol en la formulación de políticas, funcionarios públicos elegidos, funcionarios públicos nombrados que lideran los ministerios de educación y de economía, gerentes de alta jerarquía en la burocracia gubernamental que aseguran la implementación de políticas y actores fuera del gobierno, como los sindicatos de maestros e intelectuales que influyen en las políticas de educación. Cuando las responsabilidades de financiar y distribuir la educación están repartidas en varios niveles del gobierno, la red de encargados de formulación de políticas puede ser especialmente compleja.

⁵ Banco Mundial (2004), *World Development Report: Making Services Work for Poor People*.

DIAGRAMA 1: RESPONSABILIDAD EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Estos tres grupos de actores constituyen una tríada involucrada en la responsabilidad de la educación. Para decirlo en términos simples: los usuarios expresan sus preferencias a los encargados de la formulación de políticas a través del voto en las urnas; los encargados formulan políticas que reflejen esas preferencias y dirigen a los proveedores del servicio para que implementen estas políticas; y los proveedores del servicio siguen las políticas y regulaciones que vienen del alto nivel y distribuyen los servicios de instrucción a los niños y niñas y sus padres, de acuerdo con el financiamiento disponible. El Diagrama 1 ilustra esta larga ruta de la rendición de cuentas del sector público.

DIAGRAMA 2: RESPONSABILIDAD EN LA EDUCACIÓN PRIVADA

Esta ruta de la rendición de cuentas asociada a la distribución tradicional y centralizada de la educación en un país en desarrollo se puede contrastar con la ruta mucho más corta de rendición de cuentas en el mercado de la educación privada, que se ilustra en el Diagrama 2. En esta, los usuarios adquieren directamente los servicios educativos de la escuela privada. El dinero fluye sin intermediarios del usuario/cliente al

proveedor del servicio, y este rinde cuentas directamente al padre o madre de familia (con el ministerio de educación cumpliendo un rol de supervisión). Mientras que en la larga ruta de la rendición de cuentas públicas los padres de familia expresan su demanda a través de las urnas y la financian a través del pago de los impuestos; en la corta ruta del mercado, los padres de familia expresan su demanda enviando a sus niños –junto con el pago de las matrículas– directamente a la escuela. Asimismo, mientras que en la larga ruta de la rendición de cuentas públicas las escuelas reciben las órdenes de los encargados de formular políticas, bajo la corta ruta de la rendición de cuentas en el mercado las escuelas reciben órdenes directamente del usuario/cliente. Las escuelas que no son capaces de responder a la demanda y expectativas del cliente quedan, con toda probabilidad, rápidamente fuera del negocio.

¿Por qué es tan deficiente la rendición de cuentas en la educación pública?

La rendición de cuentas es generalmente muy débil en la educación pública. Una razón para ello es la larga ruta de responsabilidad relacionada a los bienes y servicios que proveen los gobiernos en general. En la mayoría de los países en desarrollo, esta ruta es especialmente larga y débil, por las razones que describe el Cuadro 1⁶.

CUADRO 1: RAZONES PARA UNA DEFICIENTE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

- Voz débil
- Administración deficiente
- Información insuficiente
- Confusión de roles
- Pocas iniciativas

Voz débil. En el mercado o en la educación privada, la adquisición de los servicios por los usuarios de forma directa les dan a estos la

⁶ Esta categorización no solo aparece en este informe. Ver, por ejemplo, PREAL (julio 2003), Rendición de Cuentas en Educación.

capacidad de hacerse escuchar. En los servicios proporcionados públicamente, en general, y en la educación pública en particular, los usuarios tienen muy poca capacidad de hacer escuchar su voz y con frecuencia tienen que incurrir en gastos muy altos para poder ser escuchados. En la educación pública de la mayoría de países en desarrollo, los padres y madres de familia expresan su voz a través de las urnas, al votar por representantes al congreso nacional y por dirigentes que recauden y gasten las rentas públicas según los deseos del votante medio. Sin embargo, los dirigentes elegidos son responsables no solo del sector educación sino de todos los servicios que brinda el gobierno. Las voces de los padres, que expresan su demanda por una mejor calidad de educación, pueden ser extremadamente débiles en relación con las demandas de los militares para armamentos de alta tecnología, las demandas de los sindicatos de maestros por sueldos más altos, o la voz de los ricos que no desean pagar impuestos. El resultado es que lo que se gasta en la educación, y la cantidad y calidad de los servicios, dejan insatisfechos a la mayoría de electores y padres de familia.

Administración deficiente. Lo que contribuye a una deficiente rendición de cuentas es la relación entre los encargados de formular las políticas y los proveedores principales a nivel de las escuelas. A los encargados de formular las políticas al alto nivel les resulta muy difícil hacer que se implementen sus políticas y reglamentos en todos los niveles de mando; esto ocurre en cualquier burocracia, ya sea pública o privada. Las razones son bastante conocidas. Por un lado, los objetivos de los proveedores del servicio suelen diferir de los objetivos de los encargados de la formulación de políticas y, por otro, los problemas de la información asimétrica dan un amplio margen de decisión a los proveedores de servicio para seguir sus propias agendas⁷. Los débiles sistemas de informática en los países en desarrollo agregan a un problema inherente a todas las burocracias.

Información insuficiente. Otro elemento que contribuye a una débil rendición de cuentas en la educación pública es la falta de información a los padres y madres de familia (y en muchos casos también a los encar-

⁷ Esta es la razón por la que aún en países como los Estados Unidos, con una fuerte administración pública, las reformas rara vez están bien implementadas. Ver Richard Elmore (1990), *Restructuring Schools: The Next Generation of Educational Reform*.

gados de la formulación de políticas) sobre el financiamiento, los gastos y los resultados de sus escuelas. Los padres de familia, aun en los países desarrollados, suelen carecer de información sobre la efectividad real –el valor agregado– de las escuelas de sus hijos. En los países en desarrollo, este problema se mezcla con la falta de información básica de los padres sobre sus escuelas: financiamiento, gastos, evaluaciones y resultados. La falta de información dificulta la capacidad de los padres de fortalecer su voz a través de argumentos fundamentados en los hechos. La ausencia de información –por ejemplo, acerca del desempeño relativo de las escuelas– también contribuye a la aceptación entre los padres, especialmente de aquellos que no han tenido una buena formación educativa, y contribuye a que las políticas no se implementen.

Confusión de roles. Aun si los padres tuvieran una buena información, necesitan saber con quién quejarse sobre el desempeño deficiente de la escuela o del docente del aula. La asignación de las responsabilidades educativas no siempre es conocida ni transparente. Por ejemplo, si un padre o madre observa que el docente que enseña a su hijo falta muy seguido –algo que no es poco común en las escuelas pobres y rurales–, ¿con quién se puede quejar?: ¿con el director, el inspector escolar, el ministro de educación? Muchas veces los padres de familia no saben ni cómo presentar una queja ni a quién se le debe presentar. Saber quién es responsable de qué, puede resultar incluso más confuso en los sistemas descentralizados o en tren de descentralizarse. La legislación en cuanto a la educación es generalmente ambigua con respecto a las funciones de cada nivel de gobierno, y los compromisos políticos terminan siendo, con frecuencia, responsabilidades compartidas. La ambigua asignación de funciones se ve oscurecida aún más por aquellos ministerios de educación que se resisten a implementar la legislación sobre la descentralización para poder mantener, así, sus poderes de patronazgo y de compras.

Pocos incentivos. Una buena rendición de cuentas requiere de buenos incentivos. En el sector privado, el negocio que no satisface a sus clientes se va a la quiebra, o por lo menos pierde clientes. En algunos gobiernos (Chile, por ejemplo), si los auditores encuentran que los administradores del sector público han gastado incorrectamente el presupuesto, se les somete a cargos delictivos. Sin embargo, en la educación pública casi nadie sufre las mismas consecuencias si los niños no llegan a aprender. El pago del docente no se vincula a su desempeño en la ense-

ñanza en el aula, a pesar que en algunas circunstancias excepcionales, cuando las escuelas se desempeñan mejor de lo esperado, sí pueden recibir bonificaciones. Casi nunca, ni los directores ni los docentes pierden su trabajo como consecuencia de un deficiente desempeño en las pruebas de evaluación. En los países en desarrollo, muy pocas veces se evalúa a docentes y a directores, menos aún se les recompensa o sanciona por su desempeño profesional.

¿Qué se debe hacer para fortalecer la rendición de cuentas y mejorar el desempeño de la escuela?

A partir de este diagnóstico de lo que impide la rendición de cuentas en la educación pública, resulta claro cómo fortalecerla: 1) fortalecer la capacidad de voz; 2) mejorar la administración; 3) proporcionar una mejor información; 4) esclarecer roles y responsabilidades; y 5) incrementar los incentivos y las sanciones. Cada una de estas áreas se analiza a continuación.

Fortalecer la capacidad de hacerse escuchar. Hay varias maneras de reforzar la voz del usuario en el esquema de responsabilidad para la educación pública. Estas opciones se resumen en el Cuadro 2.

CUADRO 2: INCREMENTAR LA VOZ DE LOS USUARIOS

- Acortar la distancia entre el usuario y quienes formulan las políticas
- Crear instancias de gobiernos específicas
- Introducir mecanismos participativos
- Ofrecer alternativas de elección a los usuarios
- Involucrar a los padres y madres de familia en las escuelas

Si se mantienen los otros factores sin cambio, la voz de los padres de familia en la educación pública –es decir, su habilidad para expresar sus demandas para más y mejor educación– es mayor mientras más cerca estén del encargado de formular las políticas. En el Diagrama 1, esto implicaría reducir la longitud de la línea entre “encargados de formular políticas” y “usuarios de servicios”. Esta distancia se acortará a través de la regionalización y, más aún, de la municipalización de la educación.

Este es un argumento en pro de que la toma de decisiones en educación sea devuelta, ya sea a niveles de gobierno más bajos o a la escuela misma (o red de escuelas pequeñas).

Aparte de la distancia entre usuario y quien formula las políticas, la voz del usuario será fortalecida a través de la creación de instancias de gobierno específicas o de un solo tema. La forma común en los Estados Unidos es el distrito escolar que tiene, como única función, financiar y distribuir la educación pública. La ventaja de tales instancias de gobierno es que los electores pueden hacer conocer sus preferencias con mayor claridad que en el caso de instancias de gobierno de carácter general. La elección de un miembro de la directiva del distrito escolar tiene como criterio el tema educativo y nada más, mientras que la elección de los miembros en un consejo civil se basa en un amplio rango de temas, muchos de los cuales no conciernen a la educación.

Otra alternativa para incrementar la capacidad de voz del usuario es la de complementar a los gobiernos generales con consejos educativos, que pueden ser elegidos o nombrados. En la mayoría de los casos, estos consejos tienen un carácter estrictamente de asesoría pero pueden tener una influencia sustancial en identificar prioridades sectoriales si la selección de los miembros se toma con seriedad. Si se les encarga de una función importante, por ejemplo monitoreando la asistencia de los docentes, los consejos de asesoría a nivel de las escuelas también pueden incrementar la capacidad de voz de los padres y madres de familia.

Hay también otros mecanismos participativos para incrementar la voz del usuario. Por ejemplo, si se elaboran los presupuestos participativamente, se posibilita una mayor intervención de los ciudadanos en la identificación de las prioridades en los gastos. La creación de asociaciones de padres de familia o directivas escolares es otro de los medios a través de los cuales los padres de familia pueden organizarse para hacerse escuchar frente a quienes formulan las políticas a niveles regional y nacional.

Así como la competencia entre las empresas las hace más sensibles hacia los usuarios, así también el darles a las familias la oportunidad de cambiar a sus hijos de una escuela a otra incrementa su capacidad de voz. Los vales financiados por el gobierno permiten a los padres de familia elegir tanto una escuela privada como una pública para sus hijos. Otro medio de

incrementar la posibilidad de elección y de fortalecer la voz de los padres de familia es darles la opción de matricular a sus hijos en escuelas independientes que operan bajo una carta de autorización pública, conocidos como *charter schools* en los EE.UU., o subvencionados en países latinoamericanos. En ambos casos el temor de perder a los alumnos estimula a las escuelas a ser más responsables e interactivas con sus usuarios.

Finalmente, la participación directa de los padres en las escuelas –como voluntarios, monitores, o fuentes de financiamiento– puede incrementar su voz. En el Perú, donde el decrecimiento de los gastos públicos en educación forzó a que los padres de familia contribuyeran al financiamiento de las escuelas públicas, se dio que el presidente de la asociación de padres se instalara en una oficina adjunta a la del director de la escuela. Aunque las contribuciones de dinero y en especie no garantizan a los padres un rol importante en la toma de decisiones de la escuela, sí plantean el desafío que si no se les escucha, se puedan reducir los recursos escolares.

Mejorar la administración. El fortalecimiento de la voz del usuario reduce efectivamente la distancia entre este y el encargado de las políticas, como se ve en el lado izquierdo del triángulo del Diagrama 1. Pero aun si el encargado de las políticas responde a los requerimientos del usuario, necesita también garantizar que los proveedores principales cumplan con sus directivas y provean a los padres de familia con los servicios que desean. La receta para hacerlo es esencialmente lo que se enseña en un curso básico de gerencia. Es decir, lo que permite reducir efectivamente la longitud del lado derecho del triángulo. Las alternativas para mejorar la administración se detallan en el Cuadro 3.

CUADRO 3: MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN

- Cultura orientada hacia el cliente
- Objetivos de desempeño
- Mejorar el monitoreo
- Delegar responsabilidades y presupuestos
- Incentivos para el desempeño
- Recursos humanos
- Financiamiento estable/predecible

En general, las empresas tienen éxito cuando “escuchan al cliente” desde la instancia directiva hasta el mostrador de la tienda. Crear una cultura que se oriente hacia la perspectiva del cliente o usuario –escuchando a los padres de familia– es, por tanto, una herramienta para mejorar la administración en la educación pública. Los resultados de los esfuerzos de reforma en los sistemas escolares de las grandes ciudades en los Estados Unidos demuestran que se pueden mejorar la gerencia y desempeño a través de acuerdos explícitos sobre los objetivos de desempeño; de la delegación de los presupuestos con poder de decisión y responsabilidades para alcanzar los objetivos de desempeño; de incentivos o penalidades para un buen o mal desempeño; y con empleados motivados y capacitados a los que se evalúa anualmente con consecuencias sobre su salario futuro y sus pretensiones profesionales⁸.

Sumado a esto, hay abundante evidencia que demuestra que la planificación y el uso eficiente y efectivo de los recursos se beneficia de los flujos financieros estables y bajo control. Los ministerios de educación en los países en desarrollo enfrentan comúnmente una gran incertidumbre financiera. Un estudio de los sectores sociales en Ecuador, por ejemplo, mostró que los ministerios en general recibían financiamiento para sus presupuestos, pero no se les permitía gastar contra esos presupuestos sin un permiso especial del ministerio de economía. Usualmente solo se otorgaba el permiso para gastar hacia el último trimestre del año fiscal, una vez que se tenía la seguridad de las rentas del gobierno. Como resultado, las escuelas normalmente recibían los recursos esenciales solo después que el año escolar estaba ya bien avanzado⁹.

Los ministerios de educación no pueden ejercer mucha influencia en lograr que el financiamiento sea más predecible; ni en cambiar los reglamentos bajo los cuales funcionan; o en reclutar una planta de personal más calificada. A pesar de tener importantes restricciones, es mucho lo que pueden hacer. Pueden establecer metas de desempeño, emitir decretos que deleguen responsabilidades y cambiar la orientación del ministe-

⁸ Ver Anthony Bryk, David Kerbow y Sharon Rollow (1997), “Chicago School Reform”, en D. Ravitch y J. Viteritti, eds. *New Schools for a New Century*. Yale University Press, y Steven Ross, William Sanders, S. Paul Wright y Samuel Stringfield (1998), *The Memphis Restructuring Initiative*, Universidad de Memphis, en proceso.

⁹ Banco Mundial (2000), *Crisis, Poverty, and Social Services*, Washington, DC.

rio hacia el usuario. Por ejemplo, un ministro de educación reciente, en Brasil, estableció un número telefónico gratuito y, a través de un programa de radio semanal, invitaba a los ciudadanos de la nación a llamar al ministerio con cualquier queja o pregunta que tuvieran, al mismo tiempo que insistía en que el personal del ministerio le informara sobre sus respuestas a esas preguntas o reclamos.

Una mejor información para el usuario. Los donantes internacionales han invertido grandes sumas de dinero en su intento de elaborar sistemas informáticos de administración de la educación (EMIS) para mejorar la planificación y la toma de decisiones. A menudo estos sistemas han sido abandonados porque realmente existía poca demanda de información por parte de los que toman decisiones. En contraste con esto, se ha hecho muy poco para crear sistemas de información para los usuarios con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y estimular la demanda ciudadana por un mejor desempeño. La excepción la constituye la reciente experiencia del estado brasileño de Paraná que utilizó la información de EMIS, de los programas de prueba estatales y nacionales, y de las encuestas a padres de familia para elaborar informes que son como libretas de calificaciones a nivel de la escuela para padres de familia y ciudadanos¹⁰.

¿Qué clase de información necesitan los padres para hacer que las escuelas rindan cuentas? El Cuadro 4 sugiere algunos aspectos de la información con los que los padres deberían contar, y tan importante como ello, cómo debería presentarse la información.

CUADRO 4: MEJORANDO LA INFORMACIÓN AL USUARIO

- Estándares mínimos
- Desempeño académico
- Desempeño financiero
- Comparativo
- Pertinente
- Selectivo

¹⁰ Maribel Sevilla y Donald Winkler (2003), *Information for Accountability in Decentralized Education*, EQUIP2, Washington, DC.

Los padres de familia necesitan tres tipos de información básica sobre las escuelas: un mínimo de estándares del servicio, de desempeño académico y financiera. Los estándares mínimos del servicio establecen un punto de referencia con respecto al tamaño de la clase, las calificaciones del docente, la seguridad de la escuela, etc., que los padres de familia pueden utilizar como indicadores para evaluar su propia escuela. El desempeño académico incluye la medición del aprendizaje del estudiante y su éxito académico: puntajes de pruebas estandarizadas, tasas de repetición de año, tasas de deserción escolar, admisión en las universidades, informes de evaluación de escuelas externas, etc. El desempeño financiero incluye la medición de la suficiencia de los recursos y la eficiencia en su uso. Además, podría incluirse una medición de mermas debido a la corrupción o la ineficiencia burocrática. Para medir tal filtración de recursos, se podría tomar el valor de los desembolsos nacionales o regionales por cada alumno y dividirlo por el valor de lo que se gasta realmente por cada alumno en la escuela.

La difusión y presentación de la información a los padres de familia es tan importante como su contenido. Parte de la información podría simplemente colocarse en el tablero de la escuela; podría incluir informes de evaluaciones escolares (cuando los hubiere) y el presupuesto de la escuela. Otra información –por ejemplo, los resultados de pruebas nacionales estandarizadas– podrían ser publicadas en Internet. Sin embargo, la mayor parte de la información debería ser presentada como un reporte que tenga la forma de una libreta de calificaciones a nivel de la escuela y en algunos casos a nivel municipal.

Este reporte escolar debería incluir información comparativa, relevante y selectiva. Primero, la información debería ser presentada de tal manera que se pueda comparar el desempeño de la escuela con el de otras escuelas en la región; con la propia escuela en los meses y años anteriores; y con los estándares nacionales. Los padres de familia necesitan estas comparaciones para poder determinar si su escuela se está desempeñando adecuadamente. Segundo, la información tiene que ser relevante, es decir, de interés para los padres y otros ciudadanos. La información técnica que usa el planificador educativo puede no ser entendida por el padre, o no ser de su interés. La producción de la información solo será sostenible si los padres la demandan, y solo la demandarán si les parece relevante. Tercero, la información

dada tiene que ser selectiva y debe centrarse en un número delimitado de indicadores académicos y financieros. Demasiada información puede ser confusa y menos valiosa que una cantidad delimitada de información que esté centrada en algunos pocos indicadores clave. Cuarto, la presentación de la información es crucial. Pocos padres conocen de estadísticas, y muchos en los países en desarrollo tienen poca capacidad para leer y entender números. Por lo tanto, en la medida de lo posible, la información debería ser presentada utilizando gráficos en vez de tablas.

Esclarecer los roles y las responsabilidades. Comúnmente cuando se reparten las funciones educativas entre niveles diferentes de gobierno, algunas responsabilidades resultan compartidas por varios niveles, mientras que otras resultan sin ser asignadas en absoluto. La rendición de cuentas requiere transparencia y claridad con respecto a quién es responsable de qué. El Cuadro 5 sugiere algunas acciones que podrían ayudar a esclarecer los roles y responsabilidades.

CUADRO 5: ESCLARECER ROLES Y RESPONSABILIDADES

- Identificar y eliminar las responsabilidades compartidas
- Cuando haya dudas, seguir el principio de subsidiaridad
- Desarrollar reingeniería del ministerio de educación

Las ambigüedades en la asignación de responsabilidades parten de dos fuentes principales. Una es que diferentes partes de la legislación crean conflictos, por ejemplo, discrepancias entre la ley general de educación y las leyes que determinan las responsabilidades de las municipalidades. Otra fuente son las legislaciones que explícitamente asignan una función educativa a más de un nivel de gobierno. En cualquier caso, estas ambigüedades tienen que ser identificadas para luego esclarecer la asignación de responsabilidades en una nueva legislación. Fallar en esto es la mejor receta para no conseguir la rendición de cuentas. Aparte de las políticas, el principio de subsidiaridad es una buena regla a seguir para esclarecer la asignación de funciones en conflicto o ambiguas: transferir cualquier función estatal al nivel más bajo posible que sea capaz de ejecutar dicha función.

Un ministerio de educación que desea preservar su propio poder para dar empleo y gastar, puede resistirse a implementar políticas de descentralización, así creando confusión con respecto a quién es responsable de qué. Para reducir tal confusión y apoyar la educación descentralizada, el ministerio de educación tiene que ser objeto de reingeniería, eliminando las funciones redundantes y creando y fortaleciendo nuevas responsabilidades para monitorear, evaluar, asesorar, asistir y formular políticas. Transformar el ministerio de educación en uno que apoye la descentralización requiere de un ministro de educación que se comprometa a manejar este cambio y que tenga la suerte de mantenerse en el cargo el tiempo suficiente como para llevarlo a cabo.

Establecer incentivos y consecuencias. La rendición de cuentas significa muy poco si el desempeño pobre o destacado no trae consecuencias. Como se ha notado, los sistemas de educación organizados y administrados tradicionalmente ofrecen pocos incentivos al buen rendimiento. De hecho, los sistemas tradicionales ponen más énfasis en asegurar la estabilidad laboral del personal de la escuela que en el aprendizaje de los niños y niñas. El Cuadro 6 resume algunas acciones a tomar que pueden crear los incentivos y sanciones necesarios para la rendición de cuentas.

CUADRO 6: ESTABLECER INCENTIVOS Y CONSECUENCIAS

- Premiar a las escuelas que se desempeñan mejor de lo esperado
- Hacer públicos los desempeños tanto buenos como malos
- Ligar el avance de las carreras de los maestros a su desempeño en la escuela
- Proporcionar fondos para buenos programas de desarrollo escolar

Se puede incentivar el buen desempeño de diversas maneras. Una es la económica. Las escuelas que se desempeñan mejor de lo esperado pueden ser premiadas económicamente, como lo hace Chile con su programa P-900. La mayor dificultad con este enfoque es la de identificar de manera precisa si el desempeño ha sido mejor del esperado. Una alternativa es la de premiar a las escuelas que logren un objetivo de desempeño preestablecido. Otro incentivo económico es el de premiar a

las escuelas que hacen el esfuerzo de recaudar los fondos para llevar a cabo sus planes de desarrollo. Un enfoque alternativo es el de establecer consecuencias políticas más fuertes haciendo públicos los resultados finales de desempeño de las escuelas. Los políticos que representan a las escuelas con bajo rendimiento podrían, como consecuencia de esto, bajar en las encuestas. Finalmente, ya que no ha tenido mucho éxito el pago por mérito a los docentes, podría relacionarse su desempeño con el avance en su carrera.

El desafío de lograr la rendición de cuentas en los países en desarrollo

La rendición de cuentas en la educación pública es muy deficiente incluso en los países industrializados. ¿Cuánto más difícil es lograrla en los países en desarrollo? ¿Existen impedimentos especialmente difíciles o importantes a los que los países en desarrollo se enfrentan para establecer la rendición de cuentas?

Los desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo se dividen en dos grandes categorías: los que son externos al sector educativo y los que son internos al sistema educativo. Los desafíos externos son muy difíciles de cambiar por el sistema educativo solo.

Algunos ejemplos de los desafíos externos son:

- La falta de experiencia de los ciudadanos en una democracia popular, lo que conduce a un comportamiento pasivo que reduce la voz de los padres y ciudadanos con respecto a la educación.
- Las prácticas administrativas deficientes que prevalecen en el sector público, que dificultan que el sector educativo logre por su propia cuenta mejorar su administración.
- Deficiencias en cómo se manejan los presupuestos y los gastos del sector público conducen a financiamientos poco predecibles.
- Las responsabilidades compartidas son el resultado de compromisos políticos y por tanto solo pueden cambiar con mucha renegociación.

Algunos ejemplos de los desafíos internos son:

- La cultura del sector escolar público rara vez acepta que los padres se involucren en la escuela, excepto en los casos de contribuciones económicas.
- Es muy difícil conseguir información confiable sobre el desempeño académico a nivel escolar.
- La falta de una cultura de evaluación en las escuelas: nunca se evalúa a las escuelas ni a los docentes.

PARTE II: PERSPECTIVAS PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO DE CUENTAS EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

La educación en Centroamérica y México

Tal como se dice al principio de este informe, la organización de la educación en América Central y México tiene sus orígenes en una tradición hispánica centralizada. Debido a este origen, todavía no existe una adecuada rendición de cuentas en la educación pública. Estudios del sector educativo en varios de estos países muestran que la toma de decisiones tiende a ser muy centralizada, creando una gran distancia entre los encargados de formular las políticas y los votantes¹¹. Esta distancia, combinada con la pobre tradición democrática y la igualmente deficiente información sobre el desempeño escolar, les da a los padres y madres de familia poco espacio para opinar. Por otro lado, la mala administración del sector público hace más difícil que los encargados de tomar decisiones logren que sus políticas y programas realmente se implementen. Por todos lados faltan las evaluaciones, los incentivos para un buen desempeño, o las consecuencias para uno malo. Cuando la educación es descentralizada, se acorta la distancia entre los encargados de formular políticas y los votantes, pero a menudo los roles y las responsabilidades quedan mal definidas, y permanecen los problemas de información deficiente y mala administración.

¹¹ Ver Sanguinetti y Fernández (2000), PREAL (2003), Gershberg (2001), y Creative Associates (2002).

Aunque lo que se registra en el cuadro resulta cierto en el caso de la mayoría de los estudiantes de las escuelas públicas, hay también excepciones notables en América Central. El programa de escuelas comunitarias (EDUCO) de El Salvador pone a los padres de familia al mando de la administración de las escuelas, dándoles autoridad sobre la contratación de docentes, el presupuesto de la escuela y su desarrollo. Este modelo ha sobrevivido y florecido debido en parte a las donaciones proporcionadas inicialmente por USAID y posteriormente por el Banco Mundial. Este modelo, bien documentado, ha sido adoptado también por Guatemala y Honduras en sus programas

Cuadro 7
NIVELES DE PODER DE DECISIÓN EN ESCUELAS PRIMARIAS Y
SECUNDARIAS EN AMÉRICA CENTRAL Y REPÚBLICA DOMINICANA, 2000

País	Contratación/ Despido de docentes	Contratación/ Despido de directores	Sueldos	Presupuesto y uso de recursos	Libros	Currículo
El Salvador	Escuela (EDUCO), departamental	Nacional a/	Nacional	Escuela b/	Nacional	Nacional
Guatemala	Nacional, municipal, c/ padres (PRONADE)	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Honduras	Nacional, departamental	Nacional	Nacional	Nacional, departamental	Nacional	Nacional
Nicaragua	Escuela autónoma	Escuela autónoma	Nacional y escuela autónoma	Nacional y escuela autónoma	Nacional	Nacional y escuela autónoma
Panamá	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
República Dominicana	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional

Notas:

a/ Tribunal Calificador de la Carrera Docente.

b/ Los fondos son enviados a las escuelas pero los gastos siguen los lineamientos nacionales.

c/ Las municipalidades financian, contratan y despiden a los maestros en las escuelas municipales.

Fuente: Adaptado de PREAL (2003), Tabla 1.

PRONADE y PROHECO¹². Todos estos modelos tendieron a centrarse en poblaciones indígenas y rurales desatendidas. Como se muestra en el Cuadro 7, estos modelos no han logrado aún un impacto significativo en la organización de las escuelas en áreas urbanas.

La experiencia nicaragüense con su modelo de escuelas autónomas es significativamente distinta a la de El Salvador, Guatemala y Honduras, dado que inicialmente tuvo como grupo objetivo las escuelas secundarias urbanas. Así, también, el modelo nicaragüense ha sido más exitoso en términos de su implementación: para 1998, el 81 por ciento de los estudiantes de escuelas secundarias y el 47 por ciento de los de escuelas primarias asistían a escuelas autónomas. Estas son cifras sorprendentemente altas considerando que la conversión de las escuelas al estatus de autónomas era voluntaria en Nicaragua.

Estrategias para mejorar la rendición de cuentas

Un boletín de notas sobre la rendición de cuentas en la educación pública hoy no mostraría calificaciones altas en los países de América Central y México. Sin embargo, las notas de los reportes futuros pueden ser mucho mejores que las actuales.

Aumentar la capacidad de voz. Muchos países de América Central y México ya han logrado una significativa mejora en la capacidad de voz a través de la creación y el empoderamiento de los consejos escolares, especialmente en zonas rurales y con poblaciones indígenas. Aunque es cierto que en la mayoría de escuelas públicas los padres tienen todavía muy poca capacidad de influir en las políticas públicas, también lo es que las escuelas comunitarias y las escuelas autónomas llevan operando exitosamente en la región por más de una década. Las prioridades para seguir fortaleciendo voz en la siguiente década incluyen:

- Reforzar el papel de los consejos escolares en aquellos lugares donde ya existen a través del sistema público (por ejemplo en El Salvador), difundiendo experiencias exitosas; aumentando el presupuesto bajo control de los consejos escolares, con, por ejemplo, donaciones

¹² Jiménez y Yasuyuki (1998).

transparentes de capitación (distribución de impuestos por persona) a los consejos escolares que no sean para gastos de los maestros; donaciones a las escuelas para financiar sus planes de desarrollo; y creando asociaciones nacionales y regionales de consejos escolares.

- Fomentar la creación de escuelas autónomas en países como Nicaragua donde ya existen políticas que apoyan estas escuelas. Para hacerlo, se deberá proporcionar incentivos económicos, creando asociaciones de escuelas autónomas que otorguen una capacidad de voz colectiva a nivel nacional y difundiendo modelos exitosos.

Mejorar la administración. A pesar de las mejoras en algunos países, la administración de la educación pública es todavía deficiente. Algunas de las acciones a emprender para mejorar la administración, son:

- Trabajar con los ministerios de educación para llevar a cabo análisis institucionales de su funcionamiento, es decir, prestar atención a los incentivos que sustentan la inercia del *statu quo*; desarrollar la capacidad de proporcionar asistencia a las escuelas autónomas y comunitarias y a los consejos escolares; y desarrollar la capacidad de evaluar a los alumnos y a las escuelas.
- Brindar asistencia a los ministerios de educación para que deleguen más responsabilidades y presupuestos a las oficinas departamentales del ministerio en los países donde existen estas oficinas, y ayudar a crear oficinas donde todavía no existen.

Mejorar la información para el usuario. La mayoría de los países de la región han establecido evaluaciones para los estudiantes en base a muestras y ahora están cambiando hacia las evaluaciones que se basan en censos, pero pocos han fortalecido significativamente las funciones de inspección, por lo que casi no existen evaluaciones escolares reales. Algunas prioridades para mejorar la información para el usuario, son:

- Expandir la evaluación de los estudiantes, basada en muestras, hacia una en base a la aplicación de censos en algunos grados seleccionados y hacer conocer los resultados a un amplio público, adaptándolas con lo que los mismos alumnos llevan a la escuela.

- Publicar los presupuestos de todas las escuelas, incluyendo los gastos que no están bajo el control de la escuela misma, y compararlos con los de otras escuelas y con el referente de los ingresos mínimos con los que cada alumno debería contar. Además, brindar información sobre la diferencia entre los gastos por alumno a nivel de la escuela y los gastos por alumno a nivel nacional, para medir así la merma en los recursos educativos.
- Desarrollar y publicar los boletines de notas de la escuela dando una información comparativa sobre los ingresos, gastos y desempeño.
- Apoyar las revisiones y evaluaciones externas a las escuelas con un rendimiento deficiente, utilizando como un modelo posible el del *New Zealand Education Review Office*.

Esclarecer los roles y funciones. Todavía existen inconsistencias legales entre la legislación municipal, la de educación, y otros sectores. Además, algunos países (por ejemplo, Nicaragua) necesitan codificar las políticas existentes (por ejemplo, en cuanto a las escuelas autónomas). Algunas acciones posibles a tomar incluyen:

- Análisis de las legislaciones para identificar inconsistencias y vacíos y proponer cambios legales.
- Trabajar con las municipalidades que tienen un potencial que no han desarrollado aún en el apoyo a la educación, para determinar cómo atender de mejor manera sus necesidades económicas o de otra índole.

Fortalecer los incentivos y las consecuencias. En las escuelas, tanto comunitarias como autónomas, existe la posibilidad de plantear consecuencias para el desempeño deficiente. En las escuelas públicas tradicionales las consecuencias son menores. Por lo tanto, las posibles acciones a tomar incluyen:

- Crear premios (económicos o de otra índole) para las escuelas, para otorgarles un reconocimiento a las que tienen un mejor desempeño (en términos de los logros de objetivos o de algún tipo de medición del valor agregado), utilizando como un posible modelo el del programa P-900 de Chile.

- Otorgar reconocimiento público por el desempeño destacado de escuelas, directores, consejos escolares, etc; también hacer público el bajo desempeño.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Actualmente, América Central y México no lograrían altos puntajes en los boletines sobre rendición de cuentas de las escuelas públicas. Sin embargo, ya existen las bases sobre las cuales se puede crear un sistema fuerte de rendición de cuentas públicas. El desafío futuro es: prevenir un retroceso en el caso de que un ministro de educación demasiado politizado trate de reemplazar la rendición de cuentas por el patronazgo; reforzar las instituciones de rendición de cuentas existentes (por ejemplo, los consejos escolares) y crear nuevas (por ejemplo, asociaciones de consejos escolares) donde no existan; proporcionar información a los padres para estimular la demanda por una educación equitativa mejor y más eficiente; apoyar la delegación de funciones del ministerio y el desarrollo de nuevas capacidades para monitorear y asistir a ministerios de educación centrales; y crear y fortalecer las consecuencias de un buen desempeño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Benjamín and Donald Winkler. 1998 "Reforming the School in Latin America and the Caribbean: An Institutional Analysis", *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: The World Bank.
- Andrews, Matthew, and Anwar Shah, 2002 *Voice and Local Governance in the Developing World: What is done, to what effect, and why?* Washington: The World Bank.
- Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and Patrick Meagher, 2001 *Conditions for Effective Decentralized Governance; A Synthesis of Research Findings*, College Park, MD: University of Maryland.
- Cohen, John M. and Stephen B. Peterson (no date). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge, MA: Harvard Institute of International Development.

- Cohen, John M, and Stephen B. Peterson (no date). *Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*. Cambridge, MA: Harvard Institute of International Development.
- Conley, David T., 2003 *Who Governs Our Schools? Changing Roles and Responsibilities*. New York: Teachers College Press, Columbia University.
- Creative Associates, 2002, *Descentralización de la Educación en Honduras*. Washington, DC.
- Gershberg, Alec, 2001 “Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Processes in Nicaragua and México, *World Development*.
- Jiménez, Emmanuel, and Sawada Yasuyuki, 1998 *Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador’s EDUCO Program*. Washington: World Bank.
- Kellor, Eileen M., and Allan Odden, 1999 Cincinnati: *A Case Study Design of a School-Based Performance Award Program*. Paper presented to the American Education Finance Association.
- Ladd, Helen, 1996 *Holding Schools Accountable: Performance Based Reform in Education*, Brookings Institution.
- Leithwood, Kenneth and Lorna Earl, 2000 “Education Accountability Effects: An International Perspective”, *Peabody Journal of Education*.
- Parker, Kirsten, and Kenneth Leithwood, 2000 “School Councils’ Influence on School and Classroom Practice”, *Peabody Journal of Education*.
- PREAL, 2003, Rendición de Cuentas en Educación: *Un Llamado a la Responsabilidad por los Resultados*. Santiago, Chile.
- PREAL, 2003 *Time to Act: A Report Card on Education in Central America and the Dominican Republic*. Santiago, Chile.

Republic of Nicaragua, Ministry of Education, Culture, and Sports, 2002 *Nicaragua: Education for All Fast Track Initiative-Country Proposal*. Nicaragua.

Sanguinetti, Jorge and Jorge Max Fernández, 2000 *The Future of Education in Dominican Republic: Opportunities and Challenges*. DevTech Systems.

Maribel Sevilla and Donald Winkler, 2003 *Information for Accountability in Decentralized Education*. EQUIP2, Washington, DC.

Winkler, Donald, 1999 “Empowering Municipalities or Schools?”. Decentralizing the State. Washington: The World Bank.

World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, D.C.



La *accountability* en la educación: ¿Qué hemos aprendido?

JEFFREY M. PURYEAR

Es difícil agregar mucho a los excelentes artículos incluidos en este libro, de manera que estos comentarios finales solo tienen dos propósitos: 1) extraer algunas lecciones con respecto a la *accountability* en la educación a partir de los informes, y 2) explorar a grandes rasgos cuáles serían las mejores maneras de aplicar los principios de la *accountability* analizados aquí.

I. CONCLUSIONES PARA LAS AUTORIDADES RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS

Puedo extraer al menos cinco conclusiones que deberían contemplar las autoridades responsables de las políticas:

En primer lugar, el hecho de que la *accountability* en la educación es deseable. Los informes de Manno, McMeekin y LABEI establecen un marco conceptual que es coherente y apuntaría a un impacto positivo sobre la calidad de la educación y los indicadores educacionales en la mayoría de los países. Si bien los conceptos que emplean difieren en algunos aspectos, en general cubren los mismos temas básicos. Todos concuerdan en que una combinación sólida de estándares, información (normalmente, pero no exclusivamente definida como la evaluación a través de pruebas de rendimiento), consecuencias, autoridad y capacidad puede permitir que la mayoría de los sistemas educacionales maximice el potencial de aprendizaje de sus alumnos. También concuerdan en que, si alguno de estos componentes es deficiente o está ausente, disminuye la probabilidad de que se genere una educación consistentemente buena.



El segundo punto que quiero destacar es que algunos elementos de la *accountability* ya existen prácticamente en todos los sistemas educacionales. El concepto no es totalmente nuevo. Los aspectos más importantes son: qué elementos están presentes, a quiénes afectan y cuán sólidos son. Para evaluar esta hipótesis, compararé los grandes rasgos de diversos sistemas de educación en términos de los componentes de *accountability* que emergen de los informes de Manno, McMeekin y LABELI. En el cuadro siguiente se comparan cuatro tipos de educación en términos de los componentes de *accountability*. Por supuesto, el cuadro es solo de carácter ilustrativo y elaborado con el propósito de invitar a reflexionar sobre las diversas situaciones.

	Estándares	Información	Consecuencias	Autoridad	Capacidad
Educación pública en América Latina. Nivel básico	En pocos países y no alineados con evaluaciones y otros componentes	Registros estadísticos y sistemas nacionales de evaluación de aprendizajes no comparables entre sí	Solo existen en pocos países: Colombia, Cuba, Chile, México y básicamente consecuencias que premian, pocas que sancionan	Limitada y solo en pocos países: Brasil, Colombia, Nicaragua, El Salvador, Guatemala	Limitada y conservadora a excepción de algunos países: Cuba, Uruguay, Chile, Colombia
Educación privada en América Latina. Nivel básico	Pocas experiencias de este tipo	Los existentes y otros propios para la toma de decisiones	Premios e incentivos y sanciones por mal desempeño; financiamiento vinculado con éxito en atraer y alumnos	Autonomía en la gestión y toma de decisiones	Limitada a provisión de materiales y mayores apoyos que en la educación pública
Educación superior en Estados Unidos	Parcialmente	Estadísticas e informes de todo tipo	Financiamiento vinculado con éxito en atraer alumnos	Autonomía en la gestión y toma de decisiones	Fuerte énfasis en formación de profesores y en materiales

La **educación pública de nivel básico en América Latina** tiene pocos elementos de *accountability*. En la mayoría de los casos no se han establecido estándares, aunque unos pocos países están avanzando en ese

sentido. La información no se encuentra disponible en forma generalizada. Las pruebas de rendimiento que permiten las comparaciones entre los diferentes establecimientos escolares son escasas. Los resultados de las pruebas de rendimiento basadas en muestras no se divulgan en forma amplia. Solo un número muy pequeño de países aplican pruebas censales. La información relativa a otros aspectos del sistema (el gasto, la matrícula y las tasas de egreso, la equidad, las calificaciones de los docentes) suele ser poco confiable y no estar actualizada. Los docentes no enfrentan casi ninguna consecuencia por el mal desempeño. Sin embargo, los gobiernos enfrentan graves consecuencias en términos de huelgas nacionales e inestabilidad social si no logran satisfacer las demandas salariales de los gremios docentes. Los directores de los establecimientos escolares tienen poca autoridad sobre sus docentes. Los padres casi no tienen ninguna autoridad para influir en la gestión escolar o para escoger la escuela a la que asistirán sus hijos. Los docentes, a través de sus gremios, tienen considerable autoridad para impedir que los gobiernos instituyan reformas con las cuales no están de acuerdo. Los docentes y los establecimientos escolares suelen carecer de la capacidad necesaria para cumplir sus funciones en forma adecuada.

De entre todos los países destaca Cuba, donde los cinco componentes de la *accountability* en educación parecen estar presentes de alguna manera. Según la información disponible existen estándares rigurosos y se aplican en forma generalizada. Existe gran cantidad de información con respecto al progreso de los estudiantes (basándose en pruebas de rendimiento censales y observaciones de aula periódicas) aunque mucho de ella es por uso interno del sistema y no se hace público. El elemento de consecuencias es particularmente sólido: se identifica a aquellos docentes cuyo desempeño no es adecuado, se les entrega capacitación adicional y se los asigna a cargos no docentes si no mejoran su desempeño. Los estudiantes que no logran los objetivos de aprendizaje reciben atención individual específicamente diseñada en función de los niveles objetivo que deben alcanzar. La autoridad también es sólida. Los supervisores y funcionarios ministeriales tienen considerable autoridad para manejar a los docentes, incluyendo la facultad de retirarlos del aula. La capacidad se promueve por medio de una sólida capacitación docente y apoyo pedagógico, además de asegurar que los alumnos reciban la nutrición y atención médica necesarias para aprender.

La **educación privada en América Latina, también en el nivel básico**, incorpora varios, pero no todos, los elementos de la *accountability*. En la mayoría de los casos no se han establecido ni aplicado estándares de aprendizaje. Existe considerable información con respecto a las escuelas privadas de elite, a pesar de que es probable que parte de esta información esté más relacionada con el nivel social que con el rendimiento de los alumnos (los padres se preocupan bastante al respecto). La información relativa a las escuelas privadas no pertenecientes a una elite es menos común. Las pruebas de rendimiento censales periódicas que permiten comparaciones entre las diferentes escuelas son escasas. Las consecuencias están presentes por lo menos de dos maneras: 1) los docentes que no tienen un buen desempeño en general pueden ser despedidos, y 2) las escuelas que no logran atraer suficientes alumnos generalmente abandonan el negocio. La mayoría de las escuelas privadas tienen considerable autoridad en el manejo de los docentes y los alumnos. Los padres tienen autoridad para escoger la escuela a la que asisten sus hijos y para retirar a sus hijos de dicha escuela si así lo desean. A pesar de ser muy diversas, las escuelas privadas suelen fomentar la capacidad por medio de la entrega de una mayor cantidad de materiales didácticos que el sistema público.

La **educación superior en Estados Unidos** (pública y privada) incorpora varios elementos de la *accountability*. Los estándares se encuentran presentes en la forma de una participación generalizada en los sistemas de acreditación. Se dispone de una amplia información con respecto a todas las instituciones, incluyendo los puntajes obtenidos por los alumnos en los exámenes de ingreso, las tasas de graduación, los sueldos de los docentes y las evaluaciones de las fortalezas y debilidades académicas. A través de numerosas iniciativas privadas, se preparan exhaustivos informes que presentan un perfil de las instituciones de educación superior y universidades y las clasifican en diversas dimensiones. Estos informes se venden a los padres y a los futuros alumnos y se mencionan profusamente en los medios de comunicación. Tanto las instituciones públicas como privadas enfrentan graves consecuencias financieras si no logran atraer un número de alumnos suficiente. Los miembros de menor jerarquía del cuerpo docente deben cumplir requisitos de investigación, publicación y docencia para obtener la titularidad y deben convencer a sus colegas de brindarles apoyo. Los alumnos que no cumplen los objetivos al nivel

adecuado pueden ser expulsados. Las universidades tienen la autoridad para seleccionar tanto a sus alumnos como a sus docentes y para administrar sus asuntos internos. Los alumnos tienen la autoridad para escoger la universidad a la que asistirán, sujetos al cumplimiento de los requisitos de admisión. La mayoría de las instituciones de educación superior de Estados Unidos realizan fuertes inversiones en la infraestructura y los materiales didácticos que estiman que fortalecen su capacidad para educar a sus alumnos.

Mi intención aquí no es aplaudir ni criticar ninguno de estos ejemplos, sino más bien destacar que prácticamente todos los sistemas educacionales ya han incorporado algún tipo de *accountability*. Más aún, es evidente que la *accountability* no es una variable dicotómica. Son posibles muchas modalidades diferentes y estas no están distribuidas equitativamente en los diferentes sistemas. Sin embargo, casi siempre alguien es responsable ante otro por alguna cosa. Por lo tanto, la pregunta que deberíamos hacer es: “¿Quién es responsable ante quién y por qué aspecto?”.

El tercer punto que deseo plantear es que el interés por la *accountability* en educación está aumentando. Los participantes del seminario en que se presentaron estos textos han citado repetidamente las referencias hechas por las diferentes autoridades (incluyendo el Ministro de Hacienda de Chile) al fortalecimiento de la *accountability* en educación. Han presentado un significativo número de casos latinoamericanos en los cuales el fortalecimiento de la *accountability* es el objetivo primordial. Si analizamos el debate sobre la educación en Estados Unidos, la *accountability* es uno de los aspectos más básicos y más frecuentemente mencionados. El interés está aumentado en parte debido a que un amplio conjunto de actores del campo de la educación se sienten frustrados por los persistentes problemas de calidad y equidad de las escuelas públicas. Podemos esperar un considerable aumento del interés por la *accountability* en educación en los próximos años.

El cuarto punto que quiero mencionar es que las iniciativas destinadas al fortalecimiento y expansión de la *accountability* en las escuelas latinoamericanas siguen siendo incipientes. Las iniciativas actuales son pioneras en el área, por lo que aún queda mucho por hacer.

Pocos comprenden el significado de la *accountability* en educación, la razón por la cual es importante o la mejor manera de promoverla. Es preciso diseñar, implementar, evaluar y afinar las iniciativas. También es preciso llevar a cabo gran cantidad de investigación y desarrollo. Debido a que la *accountability* está vinculada a las relaciones de poder entre los actores educacionales, tiene una importante dimensión política que complica la implementación. Los obstáculos políticos para la expansión de la *accountability* en educación son significativamente mayores que los obstáculos técnicos. Por lo tanto, el éxito dependerá no solo de la identificación de los mejores modelos, sino de la generación de liderazgo político, consenso y voluntad para implementarlos.

Finalmente, como suele ocurrir, debemos recordar que, en lo que respecta a la promoción de la *accountability* en educación, el problema está en los detalles.

La *accountability* en educación puede hacerse de manera adecuada o inadecuada. El éxito dependerá en gran medida del diseño, el liderazgo y la implementación. Y lo que funciona en un entorno puede no funcionar en otro. Los líderes políticos y los especialistas en políticas tendrán que reconocer que el éxito en la implementación de la *accountability* constituye al menos en parte a un proceso experimental. Tendrán que innovar, evaluar y afinar los programas basándose en los resultados de la evaluación de estos, para volver a innovar, volver a evaluar y así sucesivamente. Tomará tiempo afinar los detalles. Ninguna receta particular resolverá todos los problemas en todos los países.

II. ETAPAS SIGUIENTES

Entonces, ¿cuál sería la mejor manera en que los países podrían aplicar estos principios de *accountability* a los sistemas educacionales nacionales?

Evidentemente, la respuesta variará de un país al otro, pero al menos es posible establecer algunas generalizaciones. Sugiero que los países consideren cuatro etapas, dos de ellas relativamente fáciles y dos relativamente difíciles. Consideremos en primer lugar las dos que son relativamente fáciles:

1. Iniciar un diálogo nacional con respecto a lo que las escuelas deberían producir

No debiera llevar a controversia el establecer un diálogo nacional con respecto a lo que un país espera que sus escuelas produzcan. Los padres, los dirigentes políticos, la comunidad empresarial, los grupos religiosos, los medios de comunicación y otras entidades probablemente estarán de acuerdo en que el establecimiento de objetivos de aprendizaje (por ejemplo, en matemáticas y lectura) es una buena idea. También podrían estar de acuerdo en el establecimiento de otros tipos de objetivos, como por ejemplo, las calificaciones docentes, la disponibilidad de textos escolares o el gasto público. Un diálogo nacional con respecto a los objetivos educacionales ofrece la ventaja de involucrar a todo el país (los padres, los docentes, la empresa, los medios de comunicación, las iglesias, los partidos políticos, los gremios, los grupos profesionales) en un debate con respecto a un tema de importancia directa para ellos.

La *accountability* se basa en el cumplimiento de objetivos. Los países que no han establecido objetivos para sus sistemas educacionales tendrán dificultades para responsabilizar a las personas por el logro de dichos objetivos.

2. Medir, medir, medir

Una vez que se han establecido los objetivos, las evaluaciones y las mediciones se vuelven particularmente importantes. Los países deberían realizar un esfuerzo sostenido y considerable por medir en forma regular el producto de sus sistemas educacionales. El aspecto central de este esfuerzo debería ser un sistema de pruebas nacionales que evalúe el aprendizaje de los alumnos en áreas claves, como matemáticas y lectura. Idealmente, los países deberían evaluar a todos los estudiantes anualmente y divulgar los resultados a los docentes y los padres. Además, deberían participar periódicamente en pruebas internacionales de rendimiento académico con el fin de comparar sus sistemas educacionales con los de otros países del mundo. Igualmente, los países deberían fortalecer su capacidad de recopilar y divulgar los datos estadísticos educacionales, dando énfasis a los resultados (desempeño y calidad) por sobre los insumos (gasto y matrículas). Y de-

berían promover otros enfoques con respecto a la medición del progreso educativo, incluyendo los informes de progreso para los ciudadanos que son preparados por las ONG para usuarios del servicio y están destinados a monitorear el progreso desde fuera del sistema educacional.

El establecimiento y promoción de una cultura de medición en la educación son cruciales. Si no medimos el desempeño de las escuelas y los logros de aprendizaje de los alumnos, no tenemos ninguna manera de saber si estamos logrando nuestros objetivos. De esto se trata el control de calidad.

Pasemos ahora a las dos etapas que son relativamente difíciles:

3. Asegurar el cumplimiento

Además de decidir lo que desean que sus escuelas produzcan y medir regularmente su producción, los países necesitan establecer mecanismos que garanticen que el sistema está haciendo lo que se supone que debe hacer. Evidentemente, esta es la parte más difícil. Las burocracias gubernamentales y los proveedores de servicios rara vez reciben con beneplácito la presión o las sanciones. Sin embargo, una buena educación no surge automáticamente a partir de la buena voluntad de los burócratas y los docentes. Es el resultado de diseños institucionales estrictos y a menudo impopulares. Esto significa que debe existir la capacidad de hacer cumplir los objetivos, a través de incentivos que gratifiquen a los actores que los cumplan y sanciones que penalicen a quienes no lo hagan. Ciertamente, algunos burócratas y docentes siempre se desempeñarán adecuadamente. Pero la mayoría necesita alguna combinación de incentivos y sanciones por lo menos en algunas ocasiones para garantizar que sirvan el bien público.

La gama de incentivos y sanciones posibles es demasiado amplia como para analizarla aquí. Pero el principio es importante: si no establecemos un sistema de incentivos y sanciones adecuado para los burócratas, los directores de los establecimientos escolares y los docentes, les damos pocos motivos para desempeñarse a un alto nivel. La *accountability* sin mecanismos de cumplimiento es poco más que un deseo.

4. Fortalecer capacidades y “empoderar”

En este punto, el énfasis radica en entregar a los actores del sistema educacional la autoridad y los recursos necesarios para desempeñar sus funciones. Los docentes necesitan tener la autoridad para influir en la gestión escolar y para participar en las decisiones con respecto a las estrategias pedagógicas y los materiales didácticos. También necesitan apoyo para aprender a cumplir de la mejor manera los objetivos que ha establecido el sistema. Los directores de las escuelas necesitan tener la autoridad para asignar sus presupuestos, contratar y despedir a los docentes y recompensar a quienes tienen un buen desempeño. Las comunidades necesitan algún nivel de influencia sobre la selección de los docentes y la gestión de sus escuelas. Los padres deberían tener alguna elección en la determinación de la escuela a la que asisten sus hijos. El sistema educacional en general necesita un nivel de recursos que sea suficiente como para lograr los objetivos que se han establecido.

El “empoderamiento” y el fortalecimiento de capacidades, en general, son fundamentales para la responsabilidad por los resultados en educación. Sin ellos, existen pocas o ninguna capacidad de implementar los objetivos que se han establecido.

Estas etapas, incluso si se desarrollan en forma simultánea, probablemente no produzcan mejoramientos inmediatos en el aprendizaje de los alumnos. El mejoramiento de la educación toma tiempo y es el resultado de la operación concertada de muchos factores. No obstante, en conjunto, constituyen una dinámica institucional poderosa que permite responsabilizar a los actores educacionales por sus acciones como funcionarios públicos.

Si se tiene éxito en esto último, la balanza puede inclinarse a favor de la producción de una educación consistentemente buena. Es hacia allá que deben apuntar nuestros esfuerzos.

Apéndice

FUENTES DE INFORMACIÓN *ON-LINE* SOBRE *ACCOUNTABILITY* Y TEMAS RELACIONADOS

Las siguientes direcciones del World Wide Web son de organizaciones u otros sitios web que ofrecen documentos *on-line*, generalmente de libre acceso, sobre *accountability* y otros temas relevantes a la educación.

Los primeros son de sitios en español (o a veces en español e inglés). Otros son fuentes que tienen artículos en español entre otros. Finalmente hay sitios en inglés.

Todas las direcciones han sido verificadas el 16 de noviembre de 2005, pero las direcciones cambian. En caso de problemas, se puede buscar usando el nombre de la organización.

Documentos de PREAL www.PREAL.org Vea “Publicaciones” y otras secciones.

Para links: Vea “Sitios de Interés” (a la izquierda de la Home Page)

Documentos del Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Estándares www.preal.cl/GTEE/biblioteca.php Hay un “buscador”.

Red Latinoamérica de información y documentación: REDUC

www.reduc.cl

Revista Digital Umbral de REDUC

www.reduc.cl/homereduc.nsf/?Open

Sitio de la Oficina Regional para Educación de UNESCO

www.unesco.cl

Haga clic en “Selección de área temática” y elegir área (p. ej.: Evaluación Educativa)

Banco Mundial: Sitio principal se puede ver en español. Hay un índice (arriba, derecha) que tiene 8 ítemes relacionados con la educación. www.bancomundial.org Para estadísticas, busque en “Datos y estadísticas”: www.bancommundial.org/datos/

Banco Interamericano de Desarrollo

www.iadb.org/index.cfm?language=spanish

Vea sección Publicaciones. Educación no figura entre la lista de temas pero hay una función de búsqueda. En la página principal se puede buscar temas como “estadísticas de la educación”.

International Institute for Educational Planning (IIEP) de la UNESCO. Sitio en español www.unesco.org/iiep/spa/indexsp.htm Vea “Sistemas de Información” y sección sobre publicaciones. Hay un link a IIEP Buenos Aires (www.iiep-buenosaires.org.ar/) y al UNESCO Institute of Statistics, este disponible en inglés y francés.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO-Santiago. <http://llece.unesco.cl/index.act> Buscar en “Documentos digitales”. Documentos de LLECE en español (unos en inglés también).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). www.cepal.org Hay función de búsqueda. Haga clic en “buscar” en la barra de arriba. (p. ej.: entrar “educación primaria” produce una lista de documentos según fecha más reciente).

Observatorio Ciudadano de la Educación, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (México). www.observatorio.org Hay boletines, publicaciones, documentos y una excelente lista de enlaces con otros sitios sobre educación. El enfoque es en programas y actividades en México.

Explicación clara del contenido de la ley “No Child Left Behind” de los EE.UU.: <http://www2.edtrust.org/edtrust/> (a la derecha de la segunda barra horizontal haga clic en “Información en Español” y busque el documento con título “La Ley Que Ningún Niño se Queda Atrás Impulsa los Logros Educativos...” Hay otros documentos de posible interés en este sitio.

Education Policy Analysis Archives, revista digital publicada en la Universidad de South Florida. Algunos de los artículos se publican en español y portugués y hay un directorio de estos. www.epaa.asu.edu Para ir directamente a los archivos y revisar artículos pasados <http://epaa.asu.edu/epaa/arch.html>

Sitios en Inglés

Achieve, Inc. Sitio establecido para ayudar estados de los EE.UU. a elevar los estándares y la calidad de su educación. www.achieve.org

Center for the Study of Teaching and Policy de la Universidad de Washington www.ctpweb.org Buscar en “Publications”. Documentos en inglés.

Center on Reinventing Public Education de la Universidad de Washington www.crpe.org Buscar en “Publications”. Documentos en inglés, muchos sobre “Charter schools”.

Thomas B. Fordham Foundation, organización que promueve accountability en los EE.UU. Sitio en inglés www.edexcellence.net/foundation/publication/index.cfm
Haga clic en “Testing & Accountability”.

International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Sitio de esta organización internacional que conduce las pruebas internacionales TIMSS: www.iea.nl

National Bureau of Economic Research. <http://papers.nber.org/> Working papers escritos por economistas miembros del National Bureau, con autores como Raquel Fernández, Caroline Hoxby, Eric Hanushek y otros. Si uno tiene una dirección e-mail en un país en vías de desarrollo se permite acceso sin costo. En el caso de direcciones que terminan en “.net” u otra terminación que no sea de un país latinoamericano hay que pedir permiso por medio de un proceso fácil. Clasificación JEL de papers sobre educación es I 3.

National Center for Educational Accountability. Sitio colaborativo de The Education Commission of the States (EE.UU.), The University of

Texas at Austin y un organismo pro educación: Just for Kids. www.nc4ea.org/index.cfm?pg=home Contiene información sobre colección y uso de información, investigaciones y mejores prácticas.

National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University. www.ncspe.org Buscar en “Research Publications” Dispone de una extensa lista de publicaciones sobre temas relacionados con la privatización y la libre elección de escuelas en inglés.

OECD Program for International Student Assessment (OECD/PISA) www.pisa.oecd.org/ Información basada en una de las pruebas internacionales de la calidad de la educación mejor conocida (las pruebas están basadas en muestras). Contiene varios informes de las pruebas PISA en países de la OCDE y otros países, incluidos unos en América Latina.