



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

Para comprender las evaluaciones educativas Fichas didacticas

Ficha 11

¿qué es la rendición de cuentas?

Pedro Ravela

¿qué es la rendición de cuentas?

hacia la responsabilidad compartida

A lo largo de la última década han venido creciendo las demandas por utilizar los resultados de pruebas estandarizadas para hacer que escuelas y docentes “rindan cuentas” de su trabajo.

La ficha 11 se propone explicar los diversos significados del término “rendición de cuentas” y las visiones contrapuestas que existen acerca de la misma. Se analiza los principales debates en torno a la rendición de cuentas y algunas experiencias relevantes que se lleva adelante en diversos lugares del mundo.

Se explica asimismo los efectos “perversos” o no deseados que algunos mecanismos de rendición de cuentas pueden desencadenar.

Al mismo tiempo, se destaca la importancia de la rendición de cuentas como mecanismo

de involucramiento de la ciudadanía con la educación, de transparencia democrática y de mejora de la gestión y de la enseñanza que se brinda a los estudiantes.

Para ello se analiza las peculiaridades de la acción educativa que por un lado hacen necesaria la rendición de cuentas pero por otro exigen encararla con una lógica articuladora y no meramente como señalamiento de culpables de los problemas educativos.

Por este motivo se enfatiza la multiplicidad de actores que deberían hacerse responsables por los resultados en el sistema educativo: los directivos y docentes, pero también las autoridades centrales y locales, los técnicos, las familias y los propios alumnos.

El problema de fondo: la “opacidad” de la labor educativa

Por su propia naturaleza, el resultado del trabajo educativo es poco visible. No puede ser percibido directamente. Un niño que no recibe la formación apropiada recién se dará cuenta de ello cuando sea un adulto joven y se enfrente a sus propias limitaciones. El carácter simbólico -inmaterial, intelectual y afectivo- de la labor educativa y de lo que la misma genera en los alumnos, hace difícil percibir qué está pasando.

A pequeña escala, en las escuelas, los profesores y los padres pueden construir una percepción acerca de si un alumno aprende o no aprende, o en qué grado lo hace. Pero esta percepción está determinada por las propias categorías mentales del profesor o del padre.

Un profesor mejor formado y más exigente tenderá a esperar más de sus alumnos y a considerar que no han aprendido lo suficiente. Un profesor menos formado y/o menos exigente tenderá a considerar que sus alumnos han logrado lo suficiente aun cuando desde otra perspectiva esto pueda resultar insuficiente. Ello se refleja muchas veces en discrepancias importantes cuando se conforma tribunales o jurados para examinar estudiantes.

La percepción de los padres es aun más complicada. Primero, porque está mediada por la percepción que el profesor les ofrece a partir de las calificaciones que le otorga al alumno. Si el alumno recibe una buena calificación, los padres, sobre todo los que han tenido menos trayectoria en la educación formal, tenderán a pensar que el

alumno está aprendiendo aunque ello pueda no ser así. Los padres más formados, que tuvieron ellos mismos una enseñanza más exigente, tal vez pongan en duda las calificaciones que sus hijos reciben y consideren que los profesores “de ahora” son muy condescendientes.

En segundo lugar, algunos padres pueden mostrarse insatisfechos con la enseñanza, simplemente porque el modo de enseñar y los “temas” que se enseñan han cambiado – sobre todo en la educación primaria- y *“ya no se enseña como antes el sujeto y el predicado, los verbos, las reglas de ortografía...”*. Pueden no comprender qué es lo que la escuela y el maestro están intentando hacer.

Cuando se pasa de la escala micro a la gran escala, es decir, a la formulación de un juicio de valor sobre lo que se está aprendiendo en un sistema educativo, la situación se torna más compleja todavía. El deterioro o la mejora solo puede ser percibido en el mediano y largo plazo, y se requiere de dispositivos especiales de producción de información –las evaluaciones estandarizadas, entre ellos-.

En otras áreas de la vida es más sencillo evaluar la situación: uno se siente mal físicamente y consulta al médico, tiene que esperar el ómnibus durante mucho tiempo y

se queja por la baja frecuencia del servicio, la luz se corta, el pan está duro y decide no comprar más en esa panadería.

En la educación todo es más complejo. Uno puede percibir lo superficial: el profesor es atento, es puntual, intenta que todos entiendan, el liceo está limpio o sucio, hay material de estudio, hay computadoras. Estos aspectos son importantes para la educación, pero no son en sí mismos la educación. Pero son visibles, por lo cual es más fácil valorarlos -- y también, por esta razón muchas veces la tentación de los gobiernos es concentrarse en este tipo de elementos, que son importantes, pero que, sobre todo, se pueden mostrar al público--.

Esta intangibilidad de lo que el sistema educativo logra en las nuevas generaciones da lugar muchas veces a que las instituciones educativas en cierto modo queden eximidas de responsabilidad sobre los resultados de su tarea. No deben dar cuenta a nadie de lo que están logrando, porque lo que están logrando no es visible. Puede haber diversidad de opiniones, pero no hay bases ciertas para establecer juicios de valor sobre el quehacer educativo.

El tema de la “rendición de cuentas” o “responsabilidad por los resultados” tiene relación directa con esta característica central de la labor educativa.

Distintas versiones de la “rendición de cuentas” o “responsabilidad por los resultados”

La preocupación por la “rendición de cuentas” surge principalmente en el mundo anglosajón y está relacionada con la afirmación de que el público tiene derecho a saber qué es lo que está ocurriendo dentro del sistema educativo. “Rendición de cuentas” es uno de los modos de traducir el término inglés “accountability”. Otro modo de traducirlo, a nuestro juicio más apropiado, es el de “responsabilidad por los resultados”¹.

Bajo estos rótulos generales existe una diversidad de propuestas de política

educativa, muchas de las cuales involucran el uso de los resultados de las pruebas estandarizadas con consecuencias “fuertes” más que con carácter formativo. A continuación se explican las principales “versiones” de la ‘rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados’.

Versión 1:

¿Qué se hace con el dinero destinado a la educación?

Una primera versión parte de la siguiente preocupación principal: quienes pagan impuestos tienen derecho a saber cómo se está usando el dinero que se destina a la educación --y de allí la expresión “rendir cuentas”--.

¹ El boletín N° 15 de la Serie “Políticas” de PREAL (Santiago, julio de 2003) está dedicado a este tema y emplea indistintamente ambas expresiones (rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados).

En realidad se trata también de un argumento empleado por algunos gobiernos para ajustar los presupuestos educativos y para hacer más eficiente el gasto en educación.

Si bien la realidad de los países latinoamericanos en materia de presupuesto educativo es radicalmente diferente a la de los países anglosajones --por lo insuficiente de los presupuestos--, la preocupación por el correcto uso de recursos escasos y por la "rendición de cuentas" pública en relación al uso de los recursos de endeudamiento externo destinados a la educación, parece una preocupación pertinente que debe estar en la agenda educativa.

Versión 2:

La educación como asunto público

En una versión más amplia del concepto, la 'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados' significa mantener informada a la sociedad sobre la situación y los problemas del sector educativo, de modo que la ciudadanía se informe, se preocupe y se involucre en los asuntos educativos.

Dentro de esta versión es posible identificar dos modalidades opuestas. Algunos creen que el modo de involucrar a la sociedad es buscar que la misma ejerza presión sobre los educadores y las escuelas para que hagan mejor su trabajo. Muchos consideran que el único modo de generar cambios en el sector educativo es crear un sentido de "emergencia educativa" en la población.

Desde esta perspectiva se privilegia el uso de los resultados para destacar carencias en el aprendizaje, malos resultados, sobre todo de la educación pública, obviando generalmente la consideración del contexto de problemas sociales en que la educación desarrolla su labor.

Una modalidad alternativa consiste en involucrar a la sociedad en la educación construyendo apoyos a la misma y conciencia de que la tarea educativa es una responsabilidad común y no exclusiva de las escuelas --si bien éstas tienen un rol preponderante--.

Desde esta perspectiva se privilegia el uso de los resultados para comprender mejor la

complejidad de las situaciones en que la escuela intenta enseñar y educar, para ayudar a los docentes a realizar mejor su trabajo, para construir capacidad de intervención pedagógica.

Versión 3:

El mercado educativo y el control de los padres sobre las escuelas

Un modo específico de implementar un sistema de 'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados' es la realización de evaluaciones censales --todas las escuelas son evaluadas en ciertos grados- y la posterior publicación en la prensa de listados o rankings con los resultados de cada escuela.

Mediante este procedimiento se busca que las familias, consideradas como usuarios o clientes de las escuelas, tengan información sobre la "calidad" de la educación que brinda cada escuela (el término "calidad" está entre paréntesis porque es discutible que los puntajes en pruebas estandarizadas constituyan por sí solos la "calidad" de la educación, si bien son un indicador importante de la misma).

De esta manera se busca hacer a las escuelas responsables ante sus clientes y posibilitar que los padres, o bien ejerzan presión sobre las escuelas para que mejoren su labor, o bien "voten con los pies" cambiando a sus hijos a otra escuela. Esto último, a su vez, contribuiría a generar competencia entre las escuelas para retener a los padres, lo cual sería otro modo de hacer que las escuelas se preocupen por mejorar sus resultados.

Versión 4:

Incentivos y sanciones a los docentes y escuelas en función de los resultados de sus alumnos

Otro modo específico de implementar la 'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados' es establecer incentivos y sanciones para las escuelas y/o maestros, vinculados a los resultados obtenidos por sus alumnos en pruebas estandarizadas (o también a una combinación de ellos con otros indicadores educativos).

Los incentivos, en general, son económicos y pueden otorgarse con carácter individual (como en el Programa Carrera Magisterial de

México) o colectivo (como en el Sistema Nacional de Incentivos Educativos -SNED- de Chile; véase el recuadro 1).

Recuadro 1

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente en Chile

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED) se aplica en el país a partir de 1996. Éste identifica a los colegios que reciben subvención estatal (tanto particulares subvencionados como municipales) de mejor desempeño en cada región del país.

El SNED introduce dos elementos adicionales muy importantes dentro del conjunto de reformas educativas del país: (i) posibilita una mejor información sobre el resultado educativo de los alumnos; (ii) establece un incentivo a los docentes para mejorar el resultado del proceso educativo, lo que constituye un incentivo a la oferta. El incentivo que provee el SNED -- ya no derivado de la elección de colegios por parte de los alumnos y apoderados, sino asociado directamente a los docentes--, es un complemento importante del actual sistema educativo, al permitir superar problemas de falta de competencia en algunos lugares alejados del país e información insuficiente de los padres para elegir el colegio de sus hijos.

El SNED otorga una subvención por excelencia a los establecimientos cuyo desempeño califica de excelente. Ésta es entregada cada dos años, en base a una selección de dichos establecimientos que, en total, representan el 25% de la matrícula regional. Está establecido que el 90% de los montos asignados debe destinarse directamente a los profesores del establecimiento de acuerdo a sus horas cronológicas, en tanto la distribución del 10% restante es definida por cada centro educacional. La subvención por desempeño de excelencia finalmente corresponde a un monto en pesos que se entrega trimestralmente a los docentes durante dos años...

El SNED es un sistema de evaluación de los docentes que tiene como componente principal los resultados académicos de los alumnos, medidos a través de la prueba SIMCE. Sin embargo, este test presenta dificultades de comparabilidad entre establecimientos, dado que sus resultados están, en parte, determinados por las características socioeconómicas de las familias de los estudiantes. Para suplir esta deficiencia y comparar establecimientos de similares características, tanto socioeconómicas, de tipo de enseñanza, como geográficas, el SNED construye "grupos homogéneos" a nivel regional.

Cuadro 1: Factores e Indicadores del SNED

Factor (ponderador)	Indicador
Efectividad (37%)	- SIMCE (lenguaje y matemáticas, últimas pruebas disponibles) 4° año enseñanza básica; 8° año enseñanza básica; 2° año enseñanza media
Superación (28%)	- Diferencia promedio SIMCE (últimas dos pruebas disponibles para cada nivel) 4° año enseñanza básica; 8° año enseñanza básica; 2° año enseñanza media
Iniciativa (6%)	- Actividades e iniciativas del establecimiento, medida a través de una encuesta
Mejoramiento condiciones de trabajo (2%)	- Clasificación del establecimiento en sistema de inspección del Ministerio de Educación
Igualdad de oportunidades (22%)	- Tasas de retención y aprobación de alumnos - No existencia de prácticas discriminatorias. Entre ellas: cancelación de matrícula a alumnos repitentes; cancelación de matrícula a alumnas por razones de embarazo o maternidad y negación de matrícula a postulantes, a pesar de existir vacantes. - No existencia de sanciones indebidas sobre los alumnos. Entre otras: medidas disciplinarias por razones distintas a su comportamiento; retención de certificados de estudios y/o licencia; negar el acceso al establecimiento.
Integración de profesores y apoderados (5%)	- Actividades de información e integración en el establecimiento, medida a través de una encuesta - Opinión de los padres sobre calidad del recinto educacional, medida a través de encuesta aplicada con la prueba SIMCE

Fuente: Ministerio de Educación de Chile

Fuente: Mizala, A. y Romaguera, P., 2003; Desafíos Metodológicos de los Sistemas de Evaluación e Incentivos en Educación. El caso del SNED en Chile. PREAL/GDN.

Recuadro 2	
La Ley “Ningún niño dejado atrás” de la Administración Bush	
<p><i>“Haciendo de la ‘rendición de cuentas/ responsabilidad por los resultados’ la pieza central de la agenda educativa, el Presidente George W. Bush reforzó fuertemente lo que ya era un tema central en las políticas de los estados dirigidas a mejorar la educación”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ La Ley conocida como Ningún Niño Dejado Atrás (“No Child Left Behind” - NCLB) obliga a los estados a definir “objetivos anuales de progreso adecuados”, en función de sus propias evaluaciones estatales. ❑ Establece también que el 100% de los alumnos debe alcanzar un nivel de “proficiencia” (suficiencia) o superior para el año 2014. ❑ Los “objetivos anuales de progreso” deben estar establecidos de modo tal de alcanzar dicha meta en el 2014. ❑ Las metas anuales deben estar definidas no solo para el conjunto de los alumnos sino para categorías específicas de alumnos: grupos raciales o étnicos importantes, alumnos con necesidades especiales, alumnos con dominio limitado del idioma inglés. ❑ Por lo menos el 95% de los alumnos de cada uno de estos grupos debe participar en las evaluaciones estatales. ❑ Las metas deben ser evaluadas a nivel de cada centro educativo, y un centro que no logre alcanzarlas por dos años consecutivos debe ser calificado como “necesitado de mejora”. ❑ Los estados que no alcancen sus metas arriesgan perder recursos federales para la educación. <p>Traducido y adaptado de LINN, R. et al. (2002). <i>Accountability Systems: Implications of Requirements of the No Child Left Behind Act of 2001</i>. En: Educational Researcher, Volumen 31, N° 6. AERA, agosto/setiembre de 2002.</p>	<p><i>“Los sistemas de ‘rendición de cuentas/ responsabilidad por los resultados’ tienen el potencial de contribuir a mejorar la calidad de la educación. Para ello deben ser diseñados de manera consistente con la evidencia y la experiencia derivadas de la investigación. Sabemos bastante acerca de las características de estos sistemas que pueden tener influencias positivas en la educación, así como acerca de las características que han resultado contraproducentes. Los sistemas de ‘rendición de cuentas /responsabilidad por los resultados’ deben ampliar sus definiciones acerca de qué es lo que cuenta como evidencia de éxito. Si bien las metas ambiciosas son deseables, también deben estar realísticamente apoyadas en la experiencia anterior.</i></p> <p><i>La Ley NCLB (2001) incluye mucho de positivo. El énfasis en el logro por parte de todos los estudiantes y la atención especial dada a los grupos de estudiantes que han tenido el rendimiento más bajo es especialmente loable. Las expectativas altas también lo son. Las metas que NCLB establece para el logro de los estudiantes serían maravillosas si pudiesen ser alcanzadas pero, desafortunadamente, son demasiado irreales, tanto que son más aptas para desmoralizar a los educadores que para inspirarlos. Si las metas de progreso anual son reforzadas, ello va a tener como resultado que muchas escuelas que están dando grandes pasos en la enseñanza a sus alumnos reciban sanciones. Esto se debe a que los progresos firmes y significativos no son reconocidos como mejoramiento bajo la ley NCLB si no se logran las “metas anuales de progreso”.</i></p> <p>Traducido de LINN, R., (2003). <i>Accountability: Responsabilidad y Expectativas Razonables</i>. En: Educational Researcher, Volumen 32, N° 7. AERA, octubre de 2003.</p>

Las sanciones pueden incluir el despido de maestros o la intervención o cierre de las escuelas cuyos alumnos obtienen sistemáticamente malos resultados. Pueden también incluir la denegación de recursos a los estados que no alcanzan ciertas metas, como en la experiencia en curso en los Estados Unidos (véase el recuadro 2).

Estas dos últimas “versiones” de la ‘rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados’ parten de una serie de premisas sobre los problemas de la gestión

estatal. Los sistemas educativos en todo el mundo son mayoritariamente de gestión estatal, sea de tipo nacional/central, sea de tipo local (provincial, municipal, distrital). Uno de los problemas que esto acarrearía es que las instituciones del estado tenderían a responder más a los intereses de los funcionarios que a los objetivos del servicio. Por ejemplo, en la asignación de horas y cargos docentes se privilegia el interés del docente más calificado, en detrimento del derecho del alumno de medios más

desfavorecidos de contar con los mejores docentes.

Un segundo problema de la gestión estatal es que no existirían incentivos para hacer las cosas bien. Hay pocos controles de calidad y ningún funcionario gana o pierde nada si los resultados son buenos o malos. El sistema no suele hacer diferencias entre los profesores buenos y los que no lo son. Los sistemas de evaluación y supervisión del desempeño tienen un carácter administrativo-burocrático, más que sustantivo.

Un tercer supuesto es que, la alta conducción de los sistemas de educación pública muchas veces responde más a intereses y lógicas de tipo político partidario que educativas.

De allí que se desee introducir mecanismos como los descritos, que modifiquen las lógicas burocráticas y presionen hacia el logro de los resultados esperados.

Versión 5:

Pruebas con consecuencias para los alumnos

La forma más antigua de “rendición de cuentas /responsabilidad por los resultados” son las pruebas con consecuencias para los alumnos, como forma de motivarlos a aprender y como forma de motivar a las escuelas y maestros a que sus alumnos logren aprobar dichas pruebas.

De hecho, esta forma de “responsabilidad por los resultados” es la más extendida. En la mayor parte de los casos se basa en pruebas elaboradas a nivel local --y en general individual-- por parte de los docentes. El alumno es quien “rinda cuentas” de lo que ha estudiado y aprendido.

Si bien, no debemos olvidar que una parte central de la responsabilidad por aprender recae sobre el propio alumno, uno de los problemas es que muchas veces el profesor se desliga de su responsabilidad. El éxito o fracaso es atribuido exclusivamente al alumno, aun cuando no siempre el profesor ha hecho todo lo posible para que el alumno aprenda.

El otro problema es que no siempre los profesores evalúan de manera apropiada y justa. Asimismo, en un país puede existir una gran heterogeneidad en los niveles de exigencia de las evaluaciones elaboradas a nivel local. Por eso muchos países optan por establecer exámenes nacionales al final de algunos niveles clave de la enseñanza, en especial al final de la educación media.

El caso más típico es la prueba de bachillerato en Francia, pero muchos otros países (Brasil, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Italia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Dominicana y Costa Rica, por mencionar algunos) establecen exámenes externos al final de la primaria, del primer ciclo de educación media y/o de la secundaria, bajo distintas modalidades.

En algunos casos las pruebas son diseñadas centralmente pero corregidas a nivel local. En otros son corregidas a nivel central, y en otros son corregidas por equipos locales integrados por docentes de la escuela y docentes externos.

En algunos casos este tipo de pruebas son obligatorias, en tanto en otros son de carácter voluntario. Existen también sistemas en que las pruebas externas tienen un peso parcial en la calificación final del alumno y el resto de la misma depende de las evaluaciones internas que se propone y corrige en cada escuela².

La idea central detrás de los sistemas nacionales de pruebas con consecuencias para los alumnos es que los mismos permiten:

- a. garantizar una base común de conocimientos y capacidades en todos los alumnos que terminan los niveles clave del sistema educativo;
- b. establecer un fuerte incentivo para que los alumnos aprendan y los profesores enseñen lo que será evaluado en dichas pruebas;

² Por más detalles véase VALVERDE, G. (2003). *La política de evaluación y currículo ante el desafío de la calidad*. En: Anexo al Informe de la Comisión de Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, La Experiencia Internacional en Sistemas de Medición: Estudio de Casos. Ministerio de Educación, República de Chile.

- c. que cada alumno y cada familia sepa cuál fue el resultado de cada alumno en cada escuela.

Recuadro 3 - El caso holandés

“Holanda representa un caso intrigante de especial interés como ejemplo de un país sin la larga tradición de evaluaciones externas centralizadas (como Francia) o descentralizadas (como Alemania). Su historia en evaluación es más bien reciente, y representa una paulatina preocupación por operacionalizar criterios de calidad educativa y por monitorear su cumplimiento.

“También se destaca por el arreglo institucional de la evaluación externa. Ésta se encuentra en una institución autónoma [denominada CITO] formada por el Estado holandés, responsable ante el Ministerio de Educación, pero formando una institución aparte...

Un modelo mixto y voluntario de pruebas de egreso en educación primaria

“La prueba de final de primaria de CITO es completamente voluntaria. Cada escuela es libre de usar la prueba o no. En la actualidad CITO estima que 83 por ciento de las escuelas primarias del país participan. Estas pruebas funcionan no únicamente para certificar la educación primaria, sino como prueba de selección para los tres tipos de educación secundaria que existen actualmente en Holanda...

“La prueba de educación básica es relativamente corta y no pretende evaluar todo el currículo --consta de cuatro secciones: aritmética, lenguaje, manejo de datos y estudios ambientales (las escuelas tienen libertad de omitir la sección de estudios ambientales). Cada sección consta de 60 reactivos de selección múltiple. CITO proporciona dos tipos de informe a las escuelas relativos a su participación: un informe acerca de la escuela, que compara el desempeño promedio de los estudiantes con el promedio de todas las escuelas que participan en la prueba, y otro informe por estudiante que también compara su desempeño con respecto a su escuela y con respecto a los promedios en “escuelas similares”.

Un modelo mixto y obligatorio de pruebas de egreso de Educación Secundaria

“El sistema de pruebas de egreso de la educación secundaria es también mixto, pero no de carácter voluntario. La evaluación externa manejada por CITO representa un 50% de la nota final de cada materia, siendo la escuela responsable de determinar un sistema interno para adjudicar el 50% de la nota que le corresponde. Los temarios para las pruebas externas, aunque implementados por CITO, son responsabilidad del Ministerio de Educación. Las escuelas pueden evaluar sus propios objetivos (no necesariamente parte del temario del Ministerio) en la evaluación que corresponde al 50% de evaluación interna...

“Las pruebas externas se hacen durante dos semanas en mayo, y existe una prueba por cada materia de la secundaria. Los reactivos suelen ser una mezcla de preguntas de selección y preguntas abiertas. Las preguntas abiertas son corregidas por dos docentes, uno es el docente del alumno y otro docente de otra escuela. Las preguntas abiertas suelen constituir un porcentaje mayor en las pruebas que se hacen en las secundarias académicas de preparación para la universidad, siendo menos frecuentes en las pruebas para las secundarias técnico-vocacionales. Las pruebas internas siguen el calendario que fija la escuela, sin necesidad de conformarse a un calendario nacional.

Estado actual de la discusión

“...existe una aceptación general de los beneficios de las evaluaciones externas, y gran confianza en sus resultados. Aun más notable, parece haber demanda por el tipo de información que ofrece por parte del público.

“La autonomía de CITO parece haber contribuido a la superación de la resistencia original a la evaluación externa. Al recibir informes confidenciales de un organismo autónomo, percibido como una institución de gran profesionalismo, el público y las escuelas holandesas parecen dispuestos a reconocer su legitimidad.

“Recientemente es aun más notable el cambio de actitud con respecto a la evaluación externa. Al principio hubo resistencia a las pruebas externas pero en la actualidad más bien hay duda acerca de la evaluación interna. En recientes debates se ha interpelado el 50 por ciento de la nota de secundaria que se asigna mediante evaluaciones internas. Se argumenta que las pruebas externas tiene referentes de calidad educativa (fijadas por el temario del Ministerio) claros, y el significado de los mismos está abierto al escrutinio público. En cambio las pruebas internas no son tan transparentes. De este modo, se ha sugerido recientemente que los informes de educación secundaria reporten por separado los resultados en cada evaluación --cosa que hasta hoy en día no sucede”.

Fuente: VALVERDE, G. (2003). La política de evaluación y currículo ante el desafío de la calidad. En: Anexo al Informe de la Comisión de Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, La Experiencia Internacional en Sistemas de Medición: Estudio de Casos. Ministerio de Educación, República de Chile.

Efectos perversos de los sistemas de “rendición de cuentas” o de consecuencias “fuertes” para pruebas estandarizadas

Los sistemas de ‘rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados’, en particular aquéllos que intentan establecer presiones directas sobre distritos, escuelas y maestros para que mejoren los resultados de sus alumnos, no siempre han traído consigo los beneficios prometidos. En rigor, la evidencia empírica existente no muestra que se produzcan mejoras sostenidas en el tiempo a partir de los mismos.

Martin Carnoy, de la Universidad de Stanford, ha desarrollado recientemente un amplio trabajo de investigación sobre el impacto de los sistemas de ‘rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados’ que involucra a los 50 estados de los Estados Unidos.

Inicialmente, el estudio mostró que los estados con sistemas de más fuertes consecuencias lograban una mejora más importante en los aprendizajes, en especial en Matemática y en 8º grado, mucho menos importante en Lengua y en 4º grado. Sin embargo, al actualizar los datos dos años más tarde y analizar cómo habían continuado las tendencias, los autores concluyeron que:

“En consecuencia, estos nuevos resultados sugieren que no existe o sólo existe una relación muy débil entre las políticas de responsabilidad por los resultados en los estados y los aumentos de los puntajes de las pruebas en dichos estados a comienzos de la década del 2000. Puede que nuestros primeros resultados con respecto a los aumentos de los puntajes de matemáticas en el período 1996-2000 informados en este documento constituyan una anomalía o simplemente puede que sea difícil sostener los aumentos de los puntajes de matemáticas aun existiendo una sólida responsabilidad por los resultados”³.

En cambio, muchas veces estos sistemas traen consigo efectos no deseados o “efectos perversos”. Por tanto, los formuladores de políticas educativas

deberían ser cuidadosos antes de establecer sistemas de consecuencias fuertes asociados a las pruebas de evaluación estandarizadas. A continuación se explica brevemente cuáles son los principales tipos de “efectos perversos” a considerar.

a. El efecto “goma de mascar” en los sistemas de mercado competitivo

Los sistemas que buscan generar competencia entre las escuelas a partir de la publicación de rankings y de la apuesta a que los padres “castiguen” a las escuelas que no tienen buenos resultados retirando a sus hijos de ellas pueden tener efectos no deseados, incongruentes con sus propósitos.

Una escuela con buenos resultados tendría, como consecuencia de ello, una alta demanda en el siguiente ciclo lectivo. Como su capacidad para recibir alumnos es limitada, tendería a seleccionar a los mejores alumnos. De este modo el director se aseguraría que sus resultados sean aun mejores en la siguiente evaluación.

Por el contrario, las escuelas cuyos resultados no sean buenos, tenderían a perder a los alumnos hijos de las familias más educadas, dado que éstas contarían con más información y mayores recursos para desplazar a sus hijos. La escuela se quedaría con los alumnos de las familias menos educadas, lo cual determinaría que sus resultados empeoren en la siguiente evaluación.

De este modo se generaría una dinámica de incremento o “estiramiento” de las distancias en los resultados entre los extremos del sistema educativo. De allí la denominación “efecto goma de mascar”.

Este fenómeno fue constatado por Orlando Mella para el caso chileno, que ha apostado fuertemente por este tipo de esquema de responsabilidad por los resultados desde los años 80:

“La distancia en los resultados entre los alumnos y alumnas de establecimientos municipalizados y particulares pagados muestra una tendencia creciente, como se puede apreciar en el gráfico 6, desde 1,02

³ CARNOY, M. & LOEB, S., (2004). ¿Tiene efectos la responsabilidad externa en los indicadores educacionales de los alumnos? Un análisis entre los estados de los EE.UU. PREAL, Documento N°29, p. 4.

*desviaciones estándares en 1990 hasta 1,8 desviaciones estándares de diferencia en el año 2001. El indicador elegido y el método de comparación nos permiten por tanto concluir que la brecha en calidad es creciente entre la educación que reciben los más pobres y los más ricos*⁴.

b. Los sistemas de incentivos motivan a los que ganan y desmoralizan a quienes pierden

Todo sistema de incentivos tiene ganadores y perdedores. Lo que muestra la evidencia empírica es que quienes ganan los incentivos se motivan y tienden a querer seguir participando en el sistema y mejorar para asegurarse de volver a ganar. Lo mismo puede ocurrir con quienes no ganan pero quedan cerca de hacerlo.

Simultáneamente, se ha constatado también que quienes quedan lejos de ganar se desmoralizan, tienden a creer que nunca lograrán alcanzar los primeros lugares y a volverse indiferentes ante el sistema. Como consecuencia, continúa sin resolverse el problema de cómo mejorar las escuelas cuyos resultados son peores.

El efecto desmoralizador puede afectar incluso a escuelas que han hecho esfuerzos importantes y han logrado mejoras, pero no las suficientes como para alcanzar las metas estipuladas (véase el recuadro 2).

c. Entrenar a los alumnos para responder pruebas estandarizadas

Todo sistema de evaluación estandarizada tiene como efecto dirigir una parte de la preocupación y el tiempo de enseñanza hacia lo que las pruebas evalúan.

Este efecto es mayor cuanto más importantes sean las consecuencias de las pruebas para escuelas y docentes. En sí mismo, esto no es malo. En realidad es parte de los efectos buscados cuando se evalúa. El problema se plantea cuando se vincula consecuencias fuertes (o sistemas de

'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados') a pruebas que no son lo suficientemente complejas y abarcativas. Por ejemplo, cuando se emplea exclusivamente pruebas de opción múltiple dado su menor costo para evaluaciones censales, que son las que requiere un sistema de 'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados'.

En estos casos puede ocurrir que la "mejora" educativa se limite a entrenar a los alumnos para responder pruebas de elección múltiple.

Cuando las pruebas no tienen consecuencias fuertes, es más fácil que los docentes puedan considerarlas como lo que son -- indicadores de lo que los alumnos están aprendiendo-- y aprender de ellas sin estar presionados a mejorar los resultados de cualquier modo.

Si las pruebas han de tener consecuencias "fuertes", deben ser suficientemente amplias y complejas, con lo cual es necesario, a la hora de tomar decisiones, considerar los costos asociados al diseño y codificación de las mismas.

d. La tentación o necesidad de "rebajar" los niveles de exigencia

Otro problema importante, que es necesario analizar con cuidado antes de implementar un sistema de consecuencias fuertes vinculado a pruebas nacionales, es el siguiente:

- si los niveles de exigencia de las pruebas son muy altos, se corre el riesgo de generar un fracaso generalizado entre los estudiantes o entre las escuelas que, por diversas razones (costos financieros o sociales y políticos, entre otros), obligue a reducir los niveles de exigencia;
- si los niveles de exigencia se "rebajan" para evitar el fracaso mencionado, se corre el riesgo de adaptar las expectativas al nivel promedio de la población escolar y transmitir a los docentes una señal equivocada en cuanto a qué es lo que todos los alumnos deberían aprender.

Como ejemplo de este problema véase en el recuadro 4 lo que está generando en los

⁴ MELLA, O., (2003). "12 años de reforma educacional en Chile. Algunas consideraciones en torno a sus efectos para reducir la inequidad". En: REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2003, Vol. 1, No. 1. <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Mella.pdf>

Estados Unidos la Ley “Ningún Niño Dejado Atrás” de la Administración Bush.

Recuadro 4

“Los estados están rebajando las exigencias de sus pruebas para evitar sanciones”

“El dispositivo de seguridad era hermético cuando los miembros del Consejo Estatal de Educación de Tejas recibieron los resultados de la prueba piloto del nuevo examen estatal de logro educativo. Los guardias estaban en la puerta cerrada de la sala de reuniones y los miembros del Consejo debieron firmar un compromiso de confidencialidad, lo que refleja lo sensible de la situación.

“Los resultados fueron horribles” dijo uno de los miembros del Consejo. “A pocos estudiantes les fue bien. Muchos tuvieron casi ninguna respuesta correcta”.

Temiendo que miles de estudiantes perderían el nuevo examen y bajarían sus calificaciones, y que cientos de escuelas podrían enfrentar sanciones bajo la ley federal “Ningún Niño Dejado Atrás”, el Consejo votó reducir la cantidad de preguntas que los estudiantes debían responder correctamente para pasar el examen, de 24 a 20 sobre un total de 36, para lectura de tercer grado.

Tejas no ha estado solo al rebajar sus estándares en las pruebas en los últimos meses. Los educadores en otros estados han estado tomando decisiones similares, buscando evitar las sanciones que la ley federal impone a las escuelas cuyos estudiantes tienen desempeño pobre en pruebas estandarizadas. Desde que el Presidente Bush firmó la ley en enero de 2002, los 50 estados han presentado planes para cumplirla. Pero algunos expertos dicen que es sólo una apariencia de aceptación. Silenciosamente, dicen, los estados están haciendo lo mejor que pueden para evitar costosas sanciones.

Los estándares de Michigan han estado entre los más altos de la nación, lo que generó problemas el año pasado cuando 1513 escuelas fueron etiquetadas bajo la ley como necesitando mejoramiento, más que en ningún otro estado. Por tanto, los funcionarios de Michigan bajaron el porcentaje de estudiantes que deben pasar la prueba estatal para certificar a una escuela como progresando adecuadamente, de 75% a 42% en las pruebas de Lengua, por ejemplo. Esto redujo el número de escuelas antes mencionadas a 216.

Colorado empleó otra táctica que resultará en menor cantidad de escuelas etiquetadas como necesitando mejoramiento. Modificó el sistema de calificación de las pruebas, juntando a los estudiantes que antes eran categorizados como “parcialmente proficientes” a partir de sus puntajes en la prueba, con los “proficientes”.

(...)

Bajo la ley, los estados que no cumplan arriesgan perder recursos federales para la educación. Las escuelas que fracasan varios años seguidos deben ofrecer tutoría a los alumnos de bajo rendimiento y, eventualmente, pueden ser forzadas a una reorganización total. Pero la ley deja en manos de los estados establecer sus propios estándares de éxito.

(...)

Algunos expertos también critican a la ley por requerir a los estados que lleven al 100% de sus estudiantes al nivel de proficiencia en lectura y matemática para el año 2014, un nivel que dicen nunca ha sido logrado en ningún estado o país.

“Las severas sanciones pueden obstaculizar el logro de la excelencia educacional”, dice Robert L. Linn, profesor en la Universidad de Colorado, que ha sido el último presidente de la Asociación Americana de Investigación Educativa, “porque implícitamente empujan a los estados a diluir sus estándares de contenidos y de desempeño para reducir el riesgo de sanciones”.

(...)

Richard F. Elmore, un Profesor de Educación de Harvard, escribiendo en el número de primavera de la revista Education Next, llamó a la ley “la más grande y dañina expansión en la historia del poder federal sobre el sistema educativo de la nación”.

Fuente: Traducido por el autor, Sam Dillon, THE NEW YORK TIMES, 20 de Mayo de 2003.

Otro ejemplo de este problema es el siguiente. En las pruebas estandarizadas de Matemática aplicadas en Uruguay en 6to grado de Primaria en 1996, apenas el 34,6% de los estudiantes alcanzó el nivel definido como de "suficiencia".

Si esa prueba hubiese tenido consecuencias de acreditación para los alumnos, el 65% debería haber reprobado el curso, lo cual hubiese sido social y políticamente insostenible.

Las pruebas externas, si son exigentes y tienen consecuencias para los alumnos, casi seguramente generarán, al menos en una primera etapa, incrementos en los niveles de reprobación y deserción.

Una alternativa para evitar este problema es experimentar con sistemas mixtos, en los que la prueba externa tiene un peso parcial en la calificación del alumno, como el caso holandés presentado en el recuadro 3.

Sistemas de este tipo, como los que tienen República Dominicana y próximamente El Salvador, tienen la ventaja de atenuar el impacto inicial de generación de fracasos que la prueba externa puede tener, al tiempo que permiten entregar señales fuertes a las escuelas acerca de qué es lo que todos los alumnos deberían aprender.

e. Aliento a conductas de corrupción

Finalmente, es necesario mencionar que todo sistema de consecuencias fuertes tiene como efecto altamente probable el de generar conductas reñidas con la ética profesional, tales como dejar a los alumnos más retrasados fuera de la prueba, ayudar a los alumnos en la prueba, etc., lo cual a su vez obliga a establecer sistemas de vigilancia y control que muchas veces contribuyen a generar un clima hostil hacia la evaluación.

Aspectos de concepción educativa que deben ser tenidos en cuenta

Además de los "efectos perversos" que es necesario analizar con cuidado antes de poner en práctica un sistema de 'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados', hay cuestiones conceptuales, relacionadas con las características específicas de la labor educativa, que es importante considerar.

a. La atribución de causa

Sam Messick, destacado especialista en evaluación, ha llamado la atención acerca de que la atribución de causa en educación es un asunto complejo. Los resultados que alcanza un alumno en una prueba dependen de múltiples factores.

Por tanto, *"es injusto hacer que alguien rinda cuentas por algo sobre lo cual no tiene control o responsabilidad.... Debemos preguntarnos, cuando un alumno fracasa, si es una falla de él, si es una falla de su profesor, si es una falla del sistema. Cuando un sistema complejo funciona pobremente,*

*el dedo acusador suele apuntar hacia el eslabón más débil del sistema"*⁵.

Las partes más débiles del sistema suelen ser, en primer lugar, los alumnos y, en segundo lugar, los docentes.

b. El libre albedrío de los alumnos

Un aspecto crucial a considerar, que hace de la educación una actividad radicalmente diferente de otras actividades humanas, es que la producción de los efectos buscados no depende exclusivamente de lo que haga el profesor o la escuela. En el acto de educarse está siempre de por medio el libre albedrío de cada individuo.

Algunos individuos pueden no querer realizar el esfuerzo que inevitablemente implica el aprender (otros pueden no estar en condiciones de realizar ese esfuerzo). Es evidente que en el presente la actividad de estudiar encuentra múltiples competidores

⁵ MESSICK, S., (1999), "Key Issues". En: OTTOBRE, F., 1999 (editor); *The Role of Measurement and Evaluation in Education Policy*. UNESCO, París, Educational studies and documents N° 69.

en el entorno de los estudiantes, como la televisión y la Internet.

Este problema ocurre también en otras áreas, como la salud y la psicología.

No es común evaluar o remunerar a los médicos y psicólogos en función de si los pacientes se curan. El tratamiento prescrito por el médico puede ser enteramente apropiado, pero el paciente puede no cumplirlo y por tanto no curarse. La responsabilidad en este caso no es del médico, sino del paciente.

Lo mismo ocurre muchas veces en la educación. Los resultados no dependen únicamente de lo que el profesor haga, sino de la voluntad de aprender del niño o joven y del apoyo de la familia para que esa voluntad exista.

Por esta razón, en profesiones como la medicina, lo que se evalúa es la buena o mala "praxis" del profesional. Del mismo modo, en educación, debería evaluarse a escuelas y docentes en función de lo que hacen con los recursos de que disponen más que en función de los resultados de sus alumnos.

Esto no implica ignorar los resultados de los alumnos, sino tomarlos como lo que son, un indicador a tener en cuenta. Si los resultados son pésimos, es un indicador de que algo puede andar mal en la escuela, del mismo modo que un médico que tiene una alta proporción de pacientes que no se cura deberá ser observado con especial atención.

c. Las condiciones para asumir la responsabilidad por los resultados

Un tercer elemento clave a considerar, siguiendo nuevamente el razonamiento de Sam Messick, es que para exigir responsabilidad a alguien por los resultados de lo que hace, esa persona tiene que tener los elementos básicos razonables para realizar la tarea.

De allí que se deba tener cuidado cuando se trasladan ideas o debates propios de la política educativa del primer mundo, donde las condiciones de ejercicio de la profesión docente son unas, al contexto latinoamericano, donde las condiciones son otras.

Por ejemplo, en Finlandia, el país con los mejores resultados en PISA, se invierte un 6% del PBI en educación, que además es un PBI tres o cuatro veces superior al promedio de América Latina. Un profesor gana entre 25.000 y 30.000 dólares al año y atiende a un promedio de 20 alumnos por grupo. Estas condiciones no son comparables a la precariedad que caracteriza al ejercicio de la profesión docente en América Latina en todos los sentidos: salarios, preparación para el desempeño de la función, condiciones de vida de los alumnos, condiciones materiales de las escuelas, etc.

A nadie se le ocurriría "pedirle cuentas" a un médico que acaba de operar a un herido en una tienda de campaña, usando un cuchillo de cocina, sin los elementos mínimos imprescindibles y que, además, tal vez ni siquiera es cirujano. Del mismo modo, antes de pretender que las escuelas y docentes "rindan cuentas" de los resultados de su trabajo, deberíamos asegurarnos de que tienen los medios necesarios para realizar dicho trabajo adecuadamente.

No se puede plantear el problema de la responsabilidad por los resultados desligado del problema de los medios para hacerse cargo de esa responsabilidad: formación, oportunidades para aprender a enseñar mejor, orientación y apoyo, condiciones y materiales trabajo, condiciones de los alumnos, condiciones salariales y carga horaria, etc.

*"La rendición de cuentas es un asunto de ida y vuelta: las escuelas no podrán cumplir con los estándares que la comunidad les fije si la comunidad misma no cumple con su obligación de apoyar adecuadamente a las escuelas"*⁶.

En este punto un aspecto central a destacar es el relativo a las oportunidades de formación continua para los docentes. De nada servirá imponer sanciones y exigir cumplimiento de las obligaciones funcionales si no se brinda a los docentes orientación técnica apropiada y oportunidades de capacitación, sin las

⁶ Hamilton, L. y otros, 2002; Making Sense of Test-Based Accountability in Education. California, Rand Education, pp. 117-118.

cuales no hay mejora posible, por más incentivos que se establezcan.

Síntesis final

Esta ficha ha abordado un tema sin duda delicado y complejo. Como trasfondo del tema de la *'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados'* existen dos lógicas opuestas con las que el mismo puede ser encarado.

La rendición de cuentas, como se dijo antes, implica que alguien se haga responsable por el hecho de que los alumnos aprendan --o por la ausencia de aprendizaje--. Lo que se busca evitar es que el sistema educativo funcione como un sistema sin responsables, que no rinde cuentas ante nadie acerca de cómo utiliza sus recursos y qué resultados obtiene.

Pero la pregunta central es: **¿quién debe hacerse responsable y cómo?**

Un modo de responderla, que denominaremos **"lógica de enfrentamiento"**, consiste en que cada actor involucrado busca responsabilizar a otro.

El docente responsabiliza al alumno porque no estudia, a la familia porque no apoya y al "sistema" o a las autoridades porque no le dan los medios necesarios para desarrollar su labor. La familia responsabiliza al docente y a la escuela porque no enseñan o "no exigen como antes". Las autoridades, a través de los sistemas de *'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados'*, buscan responsabilizar a las escuelas y docentes y ejercer presión sobre ellos. Las autoridades centrales responsabilizan a las autoridades locales, y viceversa. Los funcionarios políticos --que están al frente del sistema por un período limitado-- responsabilizan a los funcionarios de carrera --que forman parte del aparato técnico y burocrático permanente-- y viceversa.

El resultado de esta lógica es una suerte de guerra de todos contra todos en la que, paradójicamente, todos se desligan de la responsabilidad y la atribuyen a otros. Por este camino, los sistemas educativos no cambian ni mejoran.

La alternativa es construir una **"lógica de colaboración"** entre los actores.

Para hacerlo es necesario comenzar por comprender la complejidad del acto de educar.

El aprendizaje no es el resultado directo y automático de lo que hace el docente. Su labor es esencial, obviamente. Pero el hecho de que un alumno aprenda depende, además, de su acumulación cultural previa. Depende de su motivación para aprender que, en parte, debe construir el docente, pero que, además, está determinada por valores sociales (¿tiene sentido estudiar?) y por la importancia que la familia otorga a la educación. Depende del apoyo concreto que la familia pueda ofrecer al niño o adolescente en el proceso de aprendizaje. Depende del ambiente en su centro educativo y del ambiente social y cultural en relación a la educación.

Por tanto, la educación debería ser percibida como un esfuerzo colectivo, en que múltiples actores deben hacerse responsables de mejorarla:

- la sociedad en general, valorando la educación y a sus profesionales, lo cual debería verse reflejado en la consideración social hacia la profesión y en los recursos que se destinan a la educación;
- el sistema político, designando al frente de la educación a personas competentes y dando continuidad a las políticas educativas por encima de los intereses partidarios;
- las autoridades, realizando su gestión con compromiso y competencia técnica, dando cuentas públicamente de las políticas que impulsan, apoyando de manera efectiva la labor de los docentes y mejorando las condiciones en que ejercen su función;
- las escuelas y docentes, buscando los mejores modos de enseñar, actualizándose en forma permanente y preocupándose por el aprendizaje de cada alumno;
- las familias, apoyando la labor escolar de sus hijos y la labor de escuelas y docentes

(más que amenazando con retirar a sus hijos de la escuela);

- los propios alumnos, realizando los esfuerzos ineludibles que requiere el aprender.

Por tanto, un sistema integral de *'rendición de cuentas / responsabilidad por los resultados'*, que no se apoye únicamente en los eslabones más débiles de la cadena debería, en primer término, construir una visión de la educación como emprendimiento nacional, en el que todos son responsables de algo, en lugar de buscar responsables a los cuales señalar para premiar o castigar.

Debería, además, incluir los siguientes elementos:

1. dirección, metas claras y ambiciosas para todos;
2. apoyo a los docentes y escuelas para realizar mejor su trabajo (orientación; oportunidades para aprender; espacios de discusión y formación, oportunidades para la construcción y ensayo de alternativas; mejoras salariales; dignificación social y reconocimiento profesional);
3. información a las familias sobre lo que sus hijos deben aprender, información sobre lo que realmente están aprendiendo y orientaciones en relación a lo que ellas deben hacer para apoyar el aprendizaje de sus hijos;
4. información a los alumnos sobre lo que se espera de ellos, buenas evaluaciones, orientación sobre cómo mejorar, un ambiente de aprendizaje;
5. evaluación rigurosa del cumplimiento de las responsabilidades funcionales básicas por parte de los docentes, con consecuencias fuertes;
6. evaluación del desempeño profesional docente, con fines formativos y con consecuencias de crecimiento en la carrera;
7. información sistemática sobre lo que los alumnos aprenden, así como sobre lo que los alumnos opinan acerca de la educación que están recibiendo.