

MARZO 2005 - Año 7 / N° 20

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

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

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.org

Rendición de cuentas en educación / N°4

**Información y estándares:
Dos elementos centrales para la rendición
de cuentas en los sistemas educativos**

El trabajo realizado por PREAL en el tema de responsabilidad por los resultados ha llevado a concluir que para promover la rendición de cuentas en la educación se requieren por lo menos cuatro condiciones:

- disponibilidad de estándares,
- mecanismos para recoger y divulgar información sobre los resultados,
- consecuencias por el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos educativos, y
- autoridad para las comunidades educativas, de manera que puedan tomar decisiones e introducir cambios.

En este número se profundiza sobre los dos primeros componentes –estándares e información– a partir de análisis de distintos autores, de manera de comprender mejor el estado del arte y las opciones existentes en cada tema.

En un próximo número se abordará más detalladamente lo referente a consecuencias y autoridad.

Estándares educacionales

En un sistema de rendición de cuentas educacionales es importante contar con estándares, ya que estos permiten a cada uno saber qué se espera que produzcan las escuelas. Existen *estándares de contenidos* y *estándares de desempeño*, que definen, respectivamente, lo que los niños deberían saber y describen qué tipo de desempeño representa un logro sobresaliente, aceptable o malo.

Los estándares no son un punto de quiebre en una curva, sino una meta hacia la cual todos tienen que apuntar y que prácticamente todos los alumnos pueden alcanzar si reciben buena instrucción y si trabajan lo suficiente.

Hay dos importantes condiciones que cualquier sistema de estándares debe cumplir:

- **Alineación entre estándares, currículum y pruebas.** No tiene sentido tratar de hacer responsables a escuelas y alumnos por los resultados obtenidos en relación a lo establecido en los estándares, a menos que las materias curriculares que realmente se enseñan estén estrechamente relacionadas con estos resultados y que las pruebas para evaluar el desempeño se basen en el currículum.
- **Altas expectativas y altos estándares.** La investigación sobre escuelas efectivas ha descubierto que es esencial que los maestros, padres y otros miembros de la comunidad tengan altas expectativas de que todos los estudiantes son capaces de alcanzar adecuados niveles de aprendizaje en importantes áreas temáticas, como lenguaje y habilidades matemáticas. Así, entre otras cosas, los estándares ofrecen un medio para

superar las creencias de algunos maestros (y padres) de que algunos niños, especialmente los de familias pobres, no son capaces de aprender o son muy flojos para hacer el esfuerzo. Hay que reconocer, sin embargo, que la investigación también ha establecido que el contexto socioeconómico de los estudiantes es quizás el factor más importante en determinar qué tan bien se desempeñarán en la escuela. Si bien el tener altas expectativas y altos estándares alientan a los educadores a actuar en formas que le den la oportunidad a cada niño, también es necesario que tengan los conocimientos y destrezas profesionales y el tiempo y materiales educativos para lograr eso. Encontrar los medios para asegurar que todos los niños tienen la oportunidad de desarrollar su potencial es uno de los mayores desafíos asociados a la rendición de cuentas.

Experiencia norteamericana

En *Quality Counts 2001*, publicación anual de la revista norteamericana *Education Week*, los editores resumían los hallazgos de un estudio del uso de estándares educacionales en 50 estados de Estados Unidos, los que en la década de los 90 habían invertido gran energía y capital político para elevar los estándares académicos en las escuelas. A principios del nuevo milenio, la mayoría de los padres y profesores creía que esos esfuerzos iban en la dirección correcta. *Quality Counts* sugería también que esos esfuerzos estaban comenzando a dar frutos donde más importa: en las aulas. En algunos estados los resultados de las pruebas estaban mejorando, muchos maestros informaban que las expectativas

de sus alumnos estaban aumentando y los educadores estaban cambiando lentamente el currículum para reflejar los estándares estatales.

Pero, al mismo tiempo, los editores indicaban que los estados debían lograr un mejor equilibrio entre estándares, evaluaciones y las herramientas que necesitaban los alumnos y las escuelas para tener éxito. Específicamente, advertían que los estados podían estar dando demasiado peso a las pruebas y su uso en los sistemas de rendición de cuentas para generar cambios en la enseñanza y aprendizaje. Las respuestas de la encuesta de profesores sugerían que las pruebas estatales podrían estar afectando demasiado las salas de clases y dando lugar a prácticas indeseables.

La publicación indicaba también que los estados debían equilibrar las políticas para premiar y sancionar el desempeño con los recursos que necesitan los estudiantes y las escuelas para lograr mayores expectativas.

En 2002, la ley *No Child Left Behind* (*Ninguno Niño Queda Atrás*) constituyó un mandato en todo el país a establecer sistemas de estándares y rendición de cuentas basados en pruebas estandarizadas. El objetivo es asegurar que las escuelas se están desempeñando adecuadamente, y que hayan consecuencias para asegurar que lo hacen. Se trata de un sistema que ha sido controversial y probablemente no es el tipo de rendición de cuentas recomendado para países latinoamericanos. No obstante, la experiencia norteamericana deja importantes lecciones que pueden ser consideradas.

Situación latinoamericana

En América Latina ningún país 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. Lo anterior se agrava por la débil comunicación que existe entre las unidades de evaluación y las dedicadas al diseño y desarrollo curricular a nivel nacional. Esto suele ser el mayor obstáculo para que las actividades de evaluación sean coherentes con las metas de aprendizaje propuestas oficialmente y faciliten así su consecución.

Sin embargo, en algunos países se está avanzando positivamente en el establecimiento de algunas especificaciones

consensuadas sobre esas expectativas de aprendizaje, aun cuando los procesos de desarrollo curricular no estén alineados con ese trabajo. Ante la falta de movimientos resueltos a favor del desarrollo de estándares, el trabajo de las unidades de medición se constituye en una instancia de avance importante en esa dirección. Algunos casos representativos de esta tendencia son Colombia, Ecuador y Uruguay, así como los sistemas subnacionales de medición como de Aguas calientes (México) y Bogotá (Colombia).

En Colombia ha existido un esfuerzo del Ministerio de Educación Nacional por establecer un conjunto de estándares nacionales en tres áreas curriculares que fueron presentados públicamente a la comunidad educativa y a la población en general. Si bien es prematuro juzgar la validez e impacto potencial de esos estándares, la sola presentación de ellos ya generó cierto nivel de debate entre los círculos profesionales disciplinares y la movilización de algunas opiniones en los medios de prensa.

En Ecuador se vivió una experiencia similar a la de Colombia, aunque en menor escala. Dada la incertidumbre sobre el currículum que finalmente habría de oficializarse a mediados de los años 90, el equipo técnico de APRENDO decidió llevar a cabo la definición de un conjunto de destrezas académicas básicas que luego permitieron el diseño de instrumentos de medición referidos a criterios. A mediados de 2001, el Ministro de Educación planeaba utilizar esta definición y evaluación de destrezas para establecer un sistema público de comunicación sobre los alcances de los alumnos y del sistema, mediante la decisión sobre una “línea de corte” que actuara como horizonte de logro y que pudiera ir elevándose año a año en la medida que los resultados nacionales fueran mejorando. Sin embargo, las evaluaciones han sido discontinuadas luego del último cambio de autoridades en la administración sectorial y no se han realizado declaraciones sobre el uso que pueda darse en el futuro a las matrices curriculares definidas por los equipos de APRENDO.

En Uruguay, donde el currículum nacional vigente presenta obstáculos técnicos importantes para la definición de matrices de referencia, el proceso de elaboración y aplicación de pruebas ha resultado una instancia interesante de debate curricular. Concretamente, los ítemes de evaluación requieren la demostración de conocimientos y capacidades cognitivas que resultan

pertinentes y deseables, pero que están ausentes en forma explícita en el currículum nacional. La validación de los ítemes de evaluación, y la valoración que los docentes hacen de ellos, ha promovido grados importantes de reflexión sobre el currículum prescrito y sobre su práctica en el ámbito escolar.

Para las evaluaciones distritales de aprendizajes que realiza la Secretaría de Educación de la ciudad de Bogotá, se estableció también un conjunto de competencias alineadas con los lineamientos curriculares nacionales. Las pruebas, al igual que las del Examen de Estado nacional, ofrecen un marco conceptual explícito y definiciones operacionales para cada una de las competencias evaluadas, lo cual permite reportar y ejemplificar diferentes niveles de desempeño estudiantil de manera más clara que lo que permitiría el uso de los lineamientos curriculares nacionales para ese fin. Desde los puntos de vista técnico y político, las competencias básicas propuestas pueden ser consideradas como *estándares* de currículum.

Interesa también el caso del estado de Aguascalientes en México, donde si bien la matriz de referencia para la evaluación no involucra una propuesta curricular propia, los objetivos de aprendizaje seleccionados para la evaluación constituyen un esfuerzo decidido por priorizar un conjunto de contenidos que se consideran básicos y que debieran ser aprendidos por todos los estudiantes del sistema.

En la mayor parte de los casos, sin embargo, convendría avanzar más enérgicamente en ejemplificaciones que muestren qué deberían saber y cómo deberían desempeñarse académicamente los alumnos al término de algunos niveles educativos. De esa manera, podría orientarse mejor no solo la actividad pedagógica y el desarrollo de mejores prácticas evaluativas, sino también estimular la participación y demanda de los beneficiarios del sistema por mejores resultados de aprendizaje.

Información

Permitir que los distintos actores interesados sepan lo que está ocurriendo en las escuelas y los resultados que están obteniendo, es un primer paso para la responsabilización por los resultados y para el mejoramiento de la educación.

Los colegios y los sistemas escolares tienen una gran cantidad de información (o podrían producirla fácilmente a partir

de los registros regulares). En la mayoría de los países de América Latina, sin embargo, poca de esta información llega a los padres y otros actores interesados.

Por otra parte, la información sobre sistemas escolares completos (a nivel local, provincial, nacional) ayuda a responsabilizar a las autoridades educativas por los niveles generales de desempeño de los sistemas bajo su control o por cambios a lo largo del tiempo.

Los sistemas de “report cards”, que aportan datos sobre el progreso educativo –sea nacional o a un nivel territorial menor–, son también una forma de rendición de cuentas basada en la entrega pública de información. Es el caso de los Informes de Progreso Educativo de PREAL en varios países latinoame-

ricanos, que abordan aspectos como los resultados de pruebas, cobertura, retención escolar, equidad, estándares y evaluaciones, autoridad dada a las escuelas y comunidades, condiciones de la profesión docente e inversión en educación, entre otros. Los informes dan una visión tanto del estado actual de la educación como de los cambios en el tiempo.

Las pruebas han sido un elemento central en los sistemas de rendición de cuentas y los puntajes obtenidos por los alumnos son un indicador muy importante del desempeño de las escuelas, existiendo diversas variaciones entre los tipos de pruebas aplicadas y la forma de aplicarlas, lo cual se debe tener en cuenta al momento de interpretar sus resultados (ver recuadro).

Más allá de las pruebas ... Otras fuentes de información

Muchos países de América Latina no tienen tests que provean información sobre el desempeño académico de todos los establecimientos educacionales o de los estudiantes individualmente. En este caso, hay otros datos que pueden dar una visión de lo que está ocurriendo en las escuelas, como los que se describen a continuación.

-Información sobre el flujo de estudiantes a través de cada nivel de educación.

Esto incluye datos sobre número de repitentes, proporción de cada cohorte que completa cada nivel de educación y número de años promedio que les toma para lograrlo. La información sobre repetición debería basarse en un buen

Información basada en pruebas

Hay muchas preguntas importantes relacionadas con los tipos de pruebas que se aplican. A continuación se reseñan algunas de las inquietudes más frecuentes.

¿Pruebas estandarizadas o pruebas basadas en el desempeño (pruebas ‘auténticas’)?

Las pruebas estandarizadas representan el enfoque más conocido de evaluación empleado para la rendición de cuentas. Estas incluyen ítemes que son iguales para todos los estudiantes y aseguran que las pruebas dadas en diferentes años –o en diferentes países– sean de dificultad comparable. Los conocidos tests de elección múltiple donde los estudiantes escogen una alternativa correcta entre un set de opciones es el modelo básico de las pruebas estandarizadas. Algunos críticos sostienen que estas pruebas limitan las posibilidades de los estudiantes para mostrar su manejo de un tema y que favorecen el desarrollo de la habilidad para responder preguntas de opción múltiple por sobre el conocimiento de la materia. En particular, indican que las pruebas estandarizadas no sirven para evaluar la creatividad y las habilidades para resolver problemas. Esta escuela de pensamiento, conocida como «aprendizaje y evaluación auténticos» (“*authentic learning and testing*”), prefiere evaluar el desempeño de los estudiantes sobre la base de preguntas abiertas que requieren que los alumnos construyan sus propias respuestas, o de carpetas de trabajo u otras demostraciones de habilidades. Uno de los problemas de las pruebas auténticas es la dificultad de usar sus resultados para determinar si diferentes estudiantes o grupos de estudiantes han ganado un manejo equivalente de un tema o evaluar cambios en las habilidades del alumno a lo largo del tiempo. Es posible estandarizar pruebas con preguntas abiertas recurriendo a paneles de lectores capacitados que asignan puntajes sobre la base de un conjunto de criterios más un elemento de juicio, pero se trata de metodologías mucho más caras que las pruebas estandarizadas y llevan a un cuestionamiento de la validez de la estandarización.

¿Evaluación por muestreo o evaluación censal?

Dieciséis países de América Latina participan en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que aplica pruebas estandarizadas a una muestra de escuelas en cada país. La información provee indicadores razonablemente confiables sobre cómo se está desempeñando cada uno de los sistemas nacionales de educación y permite la comparación entre países. Esto es útil como una base para hacer responsable por los resultados al sistema nacional de educación completo, pero no aporta información sobre las escuelas individuales. Algunos países en otras partes del mundo tienen sistemas de “pruebas censales” que aplican las mismas pruebas al 100% de los estudiantes, y estandarizados entre distintos años de aplicación. La ventaja es que pueden usarse para evaluar el desempeño individual de los estudiantes y los puntajes promedio de los estudiantes de una misma escuela. Por esto, en la perspectiva de la rendición de cuentas, los tests censales son el modo más deseable.

¿Pruebas referidas a normas o pruebas referidas a criterios?

Algunas de las pruebas más conocidas en el mundo, como el Scholastic Achievement Test del Educational Testing Service en Estados Unidos, están diseñadas para evaluar cómo cada estudiante se desempeña en relación a los otros alumnos que rinden la prueba al mismo tiempo, otorgándole un puntaje que indica cómo está en relación a la norma o promedio del grupo. Son pruebas estandarizadas útiles para asignar un *ranking* para fines de admisión a un colegio o a un nivel de educación. No sirven, sin embargo, para indicar qué tan bien un alumno ha dominado un conjunto determinado de conocimientos ni para hacer comparaciones entre escuelas. Por otra parte, los resultados de estas pruebas siempre muestran una distribución normal alrededor del promedio para el año de aplicación. No es posible usarlos en diferentes años para evaluar el progreso del sistema educativo. En contraste, las pruebas basadas en criterios están diseñadas para determinar qué tan bien los estudiantes dominan una materia, de manera que el porcentaje de respuestas correctas indica cuánto se acerca un alumno o un grupo de alumnos al «criterio» o dominio de la habilidad o conocimiento testeado. Este tipo de pruebas es más útil para la responsabilización por los resultados de escuelas individuales.

¿Comparaciones “cross-section” (corte transversal) o pruebas de valor agregado?

La mayoría de las pruebas utilizadas con propósitos de responsabilización por los resultados hacen posible comparar el desempeño escolar con otras escuelas sobre la base de corte transversal y, en las mejores circunstancias, con una medida objetiva o criterio de lo que los estudiantes deberían saber en las diferentes etapas de su educación. Esto es útil para la rendición de cuentas, pero hay dos tipos de inconvenientes. Primero, las comparaciones horizontales entre escuelas muestran que los establecimientos que atienden a alumnos de familias de altos ingresos logran puntajes más altos que aquellos de familias en desventaja. Es posible controlar y ajustar estadísticamente estas diferencias, pero hay una fuerte tendencia a entregar los resultados a la prensa sin advertir sobre cómo deberían ser interpretados. El segundo problema es que las comparaciones de corte transversal no muestran cuánto han contribuido las escuelas al conocimiento del estudiante, tomando en cuenta los niveles de habilidad de los alumnos en un punto de partida. Para hacerlo, se necesita una medida de valor agregado basada en medición de las habilidades tanto al principio como al fin del periodo. Han habido ensayos aplicando pruebas de valor agregado, como en El Salvador, pero es temprano para evaluar estos y han sido usados en pocas instancias.

sistema de registro que sea consistente entre colegios y para el mismo colegio en diferentes años. La información sobre flujos de estudiantes indica cuán eficientemente está proveyendo educación la escuela. La repitencia alta o bajos niveles de completación de estudios (deserción) son indicios de un débil desempeño.

-Información sobre niveles de transición de un nivel a otro. Esto normalmente se refiere a los niveles de transición de primaria a secundaria, aunque en algunos países hay más de dos niveles. Dado que a menudo los estudiantes se transfieren a otra escuela cuando completan un nivel, es necesario recopilar cuidadosamente esta información. Tanto para los datos de flujo de estudiantes como los de transición, es altamente deseable un sistema de identificación de estudiantes con un número único. Actualmente, la disponibilidad de computadores que manejan una gran cantidad de datos producidos por un sistema de registro de los estudiantes facilita la mantención de información individual buena y completa.

-Información sobre el tamaño de la clase. Esto puede dar indicios sobre la calidad de la educación, especialmente si las clases son tan grandes que los maestros no pueden atender las necesidades de cada estudiante. No obstante, hay que considerar que el contar con cursos pequeños puede deberse a la ubicación de la escuela en áreas poco pobladas y no necesariamente es un indicador de mayor calidad.

-Información sobre profesores. Los buenos colegios tienen grupos estables de profesores que desarrollan trabajo de equipo. Las altas tasas de rotación de maestros reflejan que hay un problema, aunque este puede ser que el colegio esté situado en un lugar inaccesible e indeseado o que se trate de estudiantes que provengan de familias en desventaja social, lo que requiere de más habilidades y esfuerzo para enseñar. Algunas jurisdicciones exigen maestros con determinados requerimientos educativos y, en algunos casos, con algo de práctica docente. Algunas también tienen sistemas de certificación docente de acuerdo a su conocimiento de áreas temáticas y demostrada habilidad en el aula. La información sobre cómo

alcanzan los maestros estos estándares profesionales contribuye a la rendición de cuentas. Sin embargo, la cantidad y tipo de información requerida para conocer la calidad docente va bastante más allá de lo que disponen incluso jurisdicciones muy sofisticadas en países desarrollados.

-Información sobre gestión escolar. Algunos factores fácilmente observables permiten formarse una idea del tipo de gestión escolar, tales como si las escuelas tienen una declaración de su misión y objetivos y regulaciones (y si estos son accesibles para padres, maestros y otros) y si hay procedimientos claros para hacer cumplir los reglamentos internos.

-Otros indicadores del funcionamiento escolar. Factores tales como acciones disciplinarias, rotación y/o niveles de inasistencia de maestros y niveles de asistencia de los alumnos, entre otros, también dan cuenta de lo que está sucediendo en las escuelas. Estas generalmente son reticentes a entregar este tipo de información pero, en ausencia de otros indicadores, sería deseable pedirles que la reporten.

-Información sobre insumos. La disponibilidad de textos de estudios y otros materiales de enseñanza, bibliotecas y laboratorios de ciencia, es otro aspecto que refleja la calidad de enseñanza que está entregando una escuela.

-Información basada en cuestionarios. Algunas escuelas y distritos escolares le preguntan a los padres su opinión sobre las escuelas de sus hijos. Esta es otra forma de determinar cómo se están desempeñando los colegios y es útil para identificar problemas, aunque la información tiene todas las debilidades de las encuestas basadas en cuestionarios y debe ser interpretada cuidadosamente.

Precauciones

La entrega de información sobre cómo se están desempeñando las escuelas es siempre deseable. Sin embargo, se debe tener cuidado que en los sistemas de rendición de cuentas de altas consecuencias esta información no termine causando daño en lugar de llevar a una mejoría. Ese tipo de sistemas suelen cambiar la conducta de las personas, pero hay un peligro de que los cambios lleven

a resultados no deseados, tales como distorsiones de comportamientos o mayor inequidad. Un sistema bien diseñado debería incluir no solo incentivos para hacer un mayor esfuerzo sino también el conocimiento de qué hacer y los recursos para cambiar. Es decir, debe haber un equilibrio entre la presión para mejorar la conducta y las capacidades que permitan a las escuelas hacerlo, especialmente en aquellas donde las capacidades de gestión y pedagógicas son débiles, como es el caso de una gran proporción de las escuelas de la región.

Es también importante explicar el propósito y los beneficios de la rendición de cuentas en educación. Si las escuelas no proporcionan información transparente sobre sus esfuerzos y resultados y si no hay un cierto grado de presión para una mejoría, persistirán los problemas de baja calidad de enseñanza y de inequidad. Indudablemente hay una necesidad de que la información sobre desempeño fluya libremente, sin que eso sea causa de alarma o de oposición. A menudo hay oposición de los maestros y sus asociaciones ante la idea de responsabilización por los resultados. Al proveer información sobre el desempeño escolar, la rendición de cuentas busca reforzar la motivación intrínseca de los educadores para hacer un buen trabajo aplicando al mismo tiempo un grado de presión. Es necesario explicar el objetivo de estas medidas y persuadir a quienes están involucrados en implementarlas de que los sistemas están bien contruidos, son justos y constructivos. ©

Fuentes:

- "Seeking Stability for Standards-Based Education". *Education Week*, 2001, "Quality Counts";
- Tucker, Marc y Judy Coddling, (1998) *Standards for Our Schools*. San Francisco: Jossey-Bass;
- McMeekin, Robert (2005) "Hacia una Comprensión de la Accountability Educativa y Cómo Puede Aplicarse en los Países de América Latina". Documento de fondo para un Seminario Internacional Sobre Accountability Educativa, Santiago de Chile, 18 al 20 de abril de 2002;
- Ferrer, Guillermo (2005), "Estado del Arte de Evaluación y Estándares" Grupo de Trabajo sobre Evaluaciones y Estándares de PREAL.

Las actividades del PREAL, incluida esta publicación, son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Global Development Network (GDN), la GE Fund, la Fundación Avina, la Fundación Tinker y otros donantes.