



Programa de Promoción de la Reforma
Educativa en América Latina y el Caribe

**Grupo de
Trabajo sobre
Estándares y
Evaluación**

**El empuje por la
responsabilización
se dinamiza**

Lynn Olson



Grupo de Análisis para el Desarrollo



EL EMPUJE POR LA RESPONSABILIZACIÓN SE DINAMIZA

Por Lynn Olson

*Tomado y traducido de **Education Week on the Web** del 11 de febrero de 1998, con autorización de los editores.*

Durante los últimos cinco años, Ron K. Freeman ha disfrutado de la envidiable posición de ser el director de una de las escuelas de más altas calificaciones en todo Kentucky. Invariablemente, cuando se publica la lista de resultados de las pruebas de rendimiento de dicho estado, la escuela J. Graham Brown aparece cerca del tope de la lista.

Sin embargo, en 1996 los funcionarios del estado declararon que la escuela de Louisville estaba “en crisis” porque sus puntajes en el índice de responsabilización del estado habían decaído. El Sr. Freeman se encontró de pronto en la incómoda posición de informar a los padres que, por ley, ellos podrían transferir a sus hijos a una escuela “exitosa” en algún otro lugar.

“El asunto es”, dijo él recientemente, “que las escuelas ‘exitosas’ tienen todas puntajes más bajos que los nuestros. Es una situación algo extraña”. Pero es el tipo de situación que más y más educadores están enfrentando, ahora que los estados y distritos se apuran por hacer a sus escuelas, directores, profesores, y estudiantes más responsables por su desempeño. A través de los puntajes que se obtienen mediante pruebas, evaluaciones de desempeño, diplomas “endosados”, y una variedad amplia de sistemas que recompensan el éxito y castigan el fracaso, los diseñadores de políticas están demandando resultados mientras buscan asegurar a los padres y contribuyentes que sus niños están obteniendo una buena educación y que su dinero no está siendo malgastado.

Por lo menos 32 estados y 34 distritos de ciudades importantes tienen hoy sistemas de responsabilización basados, en parte, en puntajes de pruebas. Y las cifras se están incrementando rápidamente.

“Nos hemos visto francamente inundados con llamadas de los estados que están revisando sus leyes de responsabilización y desean fortalecerlas”, dice Christine Johnson, quien trabaja en temas de responsabilización para la Comisión de Educación de los Estados.

Pero, mientras los políticos se introducen en la maleza, muchos encuentran que esta está llena de espinas. “No conozco un sólo sistema de responsabilización implementado en un distrito o estado del cual podría decir que está bien diseñado” dice Anthony L. Bryk, un profesor de educación y sociología de la Universidad de Chicago.

En parte, ello se debe a que estados como Kentucky deben lidiar con temas técnicos y políticos tan espinosos como: ¿Deben mantener las escuelas referencias a un estándar absoluto o ajustar sus expectativas de manera de tomar en cuenta las diferencias en ingresos o niveles de logro prevalentes entre

su población estudiantil? ¿Cuán rápido deben mejorar los puntajes? ¿Qué sucede si muchos alumnos fracasan? ¿Pueden los estados cumplir simultáneamente sus roles de vigilancia y de apoyo? ¿Cómo pueden los estados y distritos evitar pisotearse unos a otros mientras se apuran por adoptar políticas más firmes?

Los esfuerzos por la responsabilización están hallando fiera resistencia, algunas veces de frentes inesperados. Los padres de uno de los distritos más ricos de Michigan se rebelaron el año pasado contra una nueva prueba de proficiencia de secundaria. Muchos rehusaron que sus hijos la tomaran, argumentando que no ofrecía ningún beneficio -- sólo la posibilidad de avergonzarlos -- a los alumnos que pensaban ir a la universidad.

Un Campo Minado

“El hecho es que la responsabilización y el desempeño son fáciles de discutir, pero son muy, muy difíciles de implementar”, dijo el Gobernador George V. Voinovich de Ohio, en una reunión reciente sobre la responsabilización promovida por la ECS. “Cuando empiezas a fijar estándares y comienzas a aplicar pruebas, no es cosa fácil. Es como atravesar un campo minado”.

Los críticos de lo que se conoce como pruebas de alto costo (*high stakes*) advierten que pueden distorsionar y limitar la enseñanza, motivando a los profesores a enfocarse solamente en lo que está siendo examinado y oscureciendo formas más ricas de evaluar los colegios. Dicen que sólo existe evidencia limitada de que tales sistemas realmente elevarán los logros en el largo plazo.

Mientras que los costos se incrementan, también lo hacen las probabilidades de litigios. Catorce padres han demandado al Condado de Johnston, Carolina del Norte, por niños que fueron retenidos en su grado debido a los bajos puntajes que obtuvieron en las pruebas de matemáticas y lectura. Los demandantes argumentan que las pruebas que intentan “rankear” a los distritos y escuelas no son válidas para medir el desempeño de los estudiantes individualmente. Los funcionarios de Tejas también encaran retos legales para los exámenes de salida de las escuelas secundarias, basándose en los diferentes índices de aprobación obtenidos por jóvenes pertenecientes a minorías comparados con el resto.

Obteniendo el Valor de su Dinero

La responsabilización es el tercer lado de un triángulo que también incluye estándares y evaluación. Ahora que muchos estados han adoptado estándares altos y pruebas para evaluar el progreso de los estudiantes hacia esos hitos, han girado su atención al hecho de asegurarse que el desempeño importe. “El tener estándares y una prueba sin un sistema de responsabilización, no tiene sentido”, dice Kerry Mazzoni, una congresista

demócrata de California que preside la comisión de educación de la cámara baja de la legislatura estatal.

Al mismo tiempo, legisladores, líderes empresariales y el público han puesto un fuerte énfasis en la referencia a una línea de base - casi siempre medida con los puntajes en las pruebas. “Los diseñadores de políticas han puesto mucho dinero en la reforma de la educación” dice George Madaus, un profesor de educación y políticas públicas del Boston College. “Luego quieren atar los resultados a los dólares para mostrar que los contribuyentes están obteniendo el valor de su dinero.”

Más fácil decir que hacerlo, previene Frank Newman, el presidente del ECS de Denver. “Es un cambio enorme moverse de un sistema en el cual *asumimos* que están sucediendo cosas buenas a un sistema en el cual *insistimos* que están ocurriendo cosas buenas”, dice. “La razón por la cual la tensión es tan grande es porque queremos responsabilización en un sistema que ha sido socializado de otra manera.”

Un Empalme Imperfecto

De hecho, mientras todos desean la responsabilización, no siempre es claro quién debería ser responsabilizado porqué y ante quién, cómo deberían ser juzgados y quién debiera tomar tales decisiones. Muchas medidas nuevas y duras han sido agregadas a aquéllas ya tomadas, y en muchos casos los estados y distritos no han coordinado sus esfuerzos. El traslape resultante está creando un conflicto y confusión a los educadores, estudiantes y padres.

En junio último, el colegio secundario Du Sable de Chicago fue seleccionado por Paul G. Vallas, el principal funcionario ejecutivo del distrito, para “reconstituirse”. La decisión de repotenciar la escuela estuvo basada en una historia de malos puntajes y altos índices de deserción de sus estudiantes. Los empleados tuvieron que re-postular a sus puestos y el director fue informado de que podría ser reemplazado. En setiembre, el Departamento de Educación de Illinois también colocó a esa escuela de 1000 alumnos en su “lista de alerta académica temprana”, sobre la base de sus puntajes en un conjunto de diferentes pruebas.

“Sentí muchísima presión” dice Charles E. Mingo, director de Du Sable. Pero añadió: “tienes que prestar atención a aquellas personas que te pagan. El estado está lejos; Vallas está aquí mismo”. Aunque dice que apoya los estándares altos, el abrumado director cuestiona si su escuela de alta pobreza debería ser comparada con otras en el estado, como si estuvieran en un campo de juego bien nivelado. “Si soy la escuela más pobre del país, entonces compárame con escuelas similares”, argumentó Mingo en una entrevista reciente. “No me comparen con escuelas que tienen admisiones selectivas y mayores niveles socio-económicos”.

Fórmulas Complejas

Muchos diseñadores de política de otros lares han intentado responder a tales preocupaciones.

En sus esfuerzos para hacer el sistema de responsabilización más justo, los estados y distritos han recurrido a fórmulas complicadas que tratan de tomar en cuenta diferencias en la demografía estudiantil o juzgar el progreso de cada escuela contra una línea de base o referencia. Pero, al hacerlo, se arriesgan a hacer el sistema tan complejo que los padres y profesores no puedan entenderlas fácilmente.

Kentucky fija metas bienales para cada escuela. Las escuelas que muestran al menos un punto de mejora sobre su umbral esperado reciben una recompensa financiera sustancial. Aquéllas que registran un nivel por debajo del umbral esperado, pero encima de la referencia de base, deben elaborar planes de mejoramiento. Y aquéllos que obtienen resultados por debajo de la línea de base, como la escuela media Louiseville Brown, son designadas “en crisis” y reciben asistencia adicional del estado.

Pero el señor Freeman, el director de la escuela Brown, dice que es difícil para las escuelas de desempeño alto mantener sus puntajes y mostrar mejoras, especialmente porque los puntajes provienen de exámenes aplicados a diferentes jóvenes, en vez de seguir evaluando a los mismos estudiantes a lo largo del tiempo.

“Mucha gente sigue pensando que con sólo encontrar factores de ajuste adecuado, se podría responsabilizar a las escuelas sobre la base directa de esas cifras solamente”, dice Paul T. Hill, el director de Reinventing Public Education de la Universidad de Washington. “Pero eso es un engaño y una ilusión. La gente que ha intentado hacer eso ha encontrado que los números son ininterpretables excepto para los expertos, y en consecuencia no puedes tomar medidas en función a ellos”. El aboga por el uso de medidas claras y sencillas. Pero aún entonces, añade, los formuladores de políticas no deberían basar recompensas y penalidades solamente en esos datos: “Se tiene que aplicar criterios humanos”.

El señor Freeman sabrá en otoño si la Escuela Middle Brown podrá salir de la lista crítica. Aun cuando la experiencia ha sido intimidante, afirma el director, no todo ha sido malo. “Creo que lo que debemos hacer es mirar los contenidos básicos sobre los cuales vamos a ser evaluados... y tenemos que asegurarnos que los profesores estén enseñando esos conceptos.”

Factores de Costo

Mientras luchan por responsabilizar a las escuelas, los diseñadores de política también están aprendiendo que esos esfuerzos tienen un precio.

“Una cosa de la cual estoy absolutamente seguro es que las sanciones no resultan baratas”, dice Susan H. Fuhrman, la co-directora del Consorcio para la Investigación de Políticas en Educación de Filadelfia, un grupo de investigación que opera con fondos federales. Kentucky gasta alrededor de 110,000 dólares anuales para asignar educadores experimentados para trabajar de cerca con escuelas que están calificadas “en crisis”. Y, como muchos otros estados y distritos, los administradores allí se encontraron con muchas más de esas escuelas que lo que ellos esperaban.

El programa de recompensas también ha sido muy costoso. Desde marzo de 1995, Kentucky ha distribuido directamente más de 54 millones de dólares a profesores y administradores de escuelas que calificaron para recompensas basadas en sus desempeños.

La mayoría de estados y distritos se han preocupado menos por recompensar que por sancionar, en parte porque hay escasa investigación para demostrar si las recompensas motivan a los educadores a producir más. Un estudio realizado el año pasado por la Comisión Educativa de la Región Sur halló que sólo tres de sus quince estados miembros no habían aplicado alguna sanción. Pero también sólo seis de las quince proporcionaron recompensas financieras, ya sea a escuelas o a profesores individuales. “Creo que el asunto de si los estímulos financieros generan cambios en las aulas es muy interesante” dice la Sra. Mazzoni, la legisladora californiana. “No estoy convencida de que realmente lo hagan”.

¿Un Cambio en el Debate?

Los políticos parecen más entusiasmados por “ajustar” a los alumnos que fallan en su desempeño. Al menos 16 estados requieren ahora que los estudiantes demuestren que han alcanzado estándares académicos a fin de graduarse o pasar al siguiente grado.

En 1996, el Presidente Clinton se unió al coro de gobernadores y superintendentes que demandaban la eliminación de la llamada “promoción social” o automática. El verano pasado, Chicago requirió que más de 40,000 estudiantes con puntajes bajos -- cerca del 10% de su total de 424,000 -- asistan a clases de recuperación en el verano. Más de 11,000 estudiantes fueron forzados a repetir el año luego de reprobar el re-examen al final de dichos cursos, y 15,000 alumnos de octavo grado fueron asignados a “centros de transición”, para apoyo y tutoría intensivas. Otros distritos de grandes ciudades, incluyendo a Boston y Philadelphia, están considerando aplicar medidas semejantes.

Quienes abogan por tales aproximaciones dicen que los educadores no hacen ningún favor a los estudiantes cuando los promueven sin las habilidades necesarias. Y también dicen que es injusto penalizar a las escuelas a menos que los estudiantes tengan también un costo o beneficio ligado a su desempeño.

Pero basar decisiones de promoción o graduación en el puntaje de una sola prueba no será sostenible en una corte, advierten los expertos. Otros ven el renovado énfasis en costos altos para los estudiantes como una forma de que los educadores evadan sus propias responsabilidades. “Ha habido un desplazamiento muy sutil en el debate desde las consecuencias para los adultos y sus organizaciones hacia las consecuencias para los muchachos” observa Ted Kolderie, un asociado *senior* del Centro de Estudios de Políticas en St. Paul, Minnessota. “No tienes que haber estado involucrado en este debate por mucho tiempo antes de que algún profesor te diga ‘Yo no soy responsable de lo que aprenden los estudiantes’, porque creen en eso profundamente.”

Opción del Consumidor

El señor Kolderie sostiene que una de las mejores maneras de incrementar la responsabilización en la educación es a través de escuelas estatutarias (*charter schools*). Tales escuelas, dice, son responsabilizables en dos direcciones: hacia arriba, a las agencias que les conceden sus estatutos y, hacia afuera, a los padres y estudiantes que eligen estos colegios financiados con fondos públicos pero en gran medida desregulados.

La libre elección de los padres y estudiantes podría ser también la forma predominante de responsabilización en programas de bonos o *vouchers* que proveen dinero público para que estudiantes puedan asistir a escuelas privadas, argumentan sus promotores. “Fuera de la educación, esa es la principal manera de responsabilización en una sociedad libre”, dice Chester E. Finn Jr., el presidente de la Fundación Thomas Fordham de Washington. “¿Va alguien a ver tu película, o come en tu restaurante, o va a tu tienda? Creo que vale la pena considerar en la educación si lo que queremos es usar sólo un sistema burocrático, o un sistema de mercado, o alguna mezcla de ambos.”