



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

El sistema educativo

De la rendición de cuentas a las responsabilidades

Margarita Poggi

Dossier: Evaluar, para qué, para quiénes

*Documento publicado en el dossier de la Revista El monitor de la Educación, ME, Buenos Aires, Año V, número 17, 2008.
URL: <http://www.me.gov.ar/monitor/Inro17/index.htm>*

Buenos Aires, agosto 2008



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

De la rendición de cuentas a las responsabilidades

Breve indagación sobre los términos

Resulta interesante, como paso previo a otras consideraciones, realizar una muy breve indagación sobre los términos mencionados en el título para comprender mejor los sentidos y los contextos en los que se utilizan en educación.

Como es sabido, la expresión “rendición de cuentas” se emplea como traducción del término *accountability*, de amplio desarrollo en el mundo anglosajón. Sin embargo, como también se menciona habitualmente en la literatura especializada sobre el tema, dicha traducción no es directamente transferible de una cultura o tradición a otra.

Por ello, no da cuenta del conjunto de sentidos porque deja afuera la relación con la responsabilidad de los diversos actores implicados en el proceso educativo. Información (ya sea porque se la construye y divulga o porque se la solicita, como evidencia en la que se fundamentan los juicios sobre un sistema o una institución) y responsabilidad (en distintos planos o niveles y de diferentes actores del sistema) constituyen en consecuencia facetas inseparables en esta noción. No obstante, es necesario señalar que el primero de los significados es el que ha tomado más relevancia y se ha asociado mayormente con la información provista por la evaluación educativa para la rendición de cuentas. Queda claro, no obstante, que el tipo de información requerida incluye la evaluación pero la excede, en el sentido de que debe abarcar un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos más amplios.

Puede resultar importante, además, una rápida mención al contexto en el que aparece y se desarrolla el movimiento a favor de la rendición de cuentas. En primer lugar, proviene de la esfera financiera en el sector privado y se ha extendido al sector público para dar cuenta de los resultados de organismos y programas sostenidos con fondos públicos. No ha sido este el primer caso en el que se ha producido una importación de determinados conceptos de una esfera a otra, sin atender a la especificidad de cada una de ellas. Sin embargo, desde la tradición de la teoría política, O'Donnell menciona la *accountability* horizontal en los distintos sectores de un Estado¹ como un factor importante para el funcionamiento democrático, lo que exige la transparencia en la elaboración de las decisiones colectivas.

En segundo lugar, en educación, el concepto se difunde en un contexto de época (en los ochenta y, fundamentalmente, en los noventa) caracterizado, con matices según los países y sus sistemas educativos, por los siguientes aspectos: a) una redefinición (cuando no un debilitamiento en algunos casos) del papel del Estado, el cual tiene lugar al tiempo que se producen procesos de descentralización y/o cambios en la administración del sistema educativo; b) el fortalecimiento de los discursos sobre la autonomía escolar, acompañado de cambios en los sistemas de recompensas y sanciones; c) el establecimiento de algunos mecanismos de elección de escuelas; d) la producción de estándares y el desarrollo de sistemas de evaluación centralmente focalizados en los resultados académicos en las áreas curriculares consideradas básicas en la educación primaria y secundaria.

A su vez, el término responsabilidad puede tener distintos usos que remiten a diferentes facetas del concepto (Cornu, 2002): un uso jurídico (ya que se adjudica a un ser racional, consciente y libre dueño de sus actos y sus efectos), un uso moral (el cual supone la interiorización en la conciencia del sentimiento de haber obrado mal, relacionándolo estrechamente con la culpa) y, el que nos resulta más interesante para nuestra reflexión, un uso político, a través del cual la autoridad a cargo en una organización debe responder por sus actos, es decir, tomar a su cargo las consecuencias de éstos. En el campo educativo, supone la responsabilidad por y ante otros (la sociedad en sentido amplio; los alumnos, en particular, aunque con límites temporales por cierto en este caso), y complementa el ejercicio de la autoridad legítima (y legitimada por el lugar social asignado a los docentes) ante los alumnos hasta el momento en el que, frente al acceso a “la mayoría de edad”, asumen la responsabilidad plena por los propios actos.

¹ Para O'Donnell la *accountability* horizontal implica la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están capacitadas para supervisar, controlar y revisar las acciones de otras agencias del estado (1998).



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

De la rendición de cuentas a las responsabilidades

Responsabilidad y fortalecimiento de capacidades: implicancias para las escuelas

En el nivel macro de un sistema educativo, la rendición de cuentas se asienta en el reconocimiento de los grados en que un sistema cumple con las finalidades sociales que se le han encomendado.

Anteriormente se mencionó el proceso de debilitamiento del Estado a partir del cual este se desresponsabilizó, en décadas anteriores, de asegurar las condiciones que garantizan procesos y resultados de calidad, en un momento en el que por la fuerte expansión de los sistemas educativos se incorporaba nueva población proveniente de sectores sociales con niveles socioeconómicos bajos y con culturas diversas. En ese contexto, la pretensión de poner en marcha procesos de rendición de cuentas ha hecho foco en la escuela y adoptó en ocasiones una forma próxima a la culpabilización de los actores escolares. La cuestión sobre el sentido construido en relación con este concepto no puede quedar al margen de toda discusión. No se trata solo del uso de un término, sino del significado que este evoca y el ámbito en el que se lo utiliza.

Por otra parte, en el nivel micro, si bien a veces se reconoce la importancia de tener sensibilidad y flexibilidad frente a las diferencias entre las escuelas que conforman un sistema educativo y sus contextos socioeconómicos y culturales, el establecimiento de mecanismos estandarizados de rendición de cuentas (en sus distintas formas de expresión y en los cuales se han asentado dichos mecanismos) termina por desconocer esas condiciones diferenciales. La investigación ha señalado ya algunos de los efectos que se producen sobre las instituciones y los actores cuando esos mecanismos, basados en evaluaciones por lo general focalizadas en algunas dimensiones de la calidad educativa, tienen consecuencias “fuertes” para las escuelas y los actores escolares.

Diversos autores señalan la conjunción de aspectos requeridos para mejorar la educación: a) responsabilidad individual y colectiva (en distintos planos o niveles, desde el Estado hasta los alumnos, pasando por docentes, familias y otros actores), b) altas expectativas sociales (y más precisamente de la comunidad más próxima a la institución escolar) sobre el valor de la educación y c) condiciones adecuadas para el desarrollo del proceso educativo y reglas y mecanismos democráticamente construidos de rendición de cuentas. Como puede verse, es necesario que no solo se hable de la complejidad del sistema educativo y de su evaluación en relación con la rendición de cuentas y la responsabilidad, sino que se evite la proposición de formas extremadamente simplificadas para llevarlas a cabo.

Un tema de relevancia se relaciona con el hecho de que la responsabilidad está ineludiblemente vinculada con las finalidades priorizadas por un sistema educativo y sus instituciones. Sin embargo, algunos actores pueden estar convencidos de que el rendimiento académico de los alumnos es la principal finalidad; muchos pondrán el acento más en el proceso de formación general de los alumnos, del cual el punto recién señalado es solo un aspecto o dimensión. Algunos priorizarán aspectos vinculados con la socialización de los niños y jóvenes por sobre la transmisión cultural, mientras que otros lo harán resaltando la necesidad de adaptación de la educación a las demandas de la economía y en consecuencia subrayarán la utilidad de la formación. Las finalidades del sistema educativo en sus distintos niveles no son hoy objeto de consenso. Por el contrario, en la medida en que han crecido las demandas, estas se han diversificado. La escuela (y los actores educativos) está sometida a exigencias diferentes y, a veces, incompatibles entre sí.

Por ello, algunas cuestiones son importantes para coadyuvar con la rendición de cuentas y la responsabilidad. En primer lugar, es necesario comprender que las escuelas construyen también sus propias concepciones sobre los aspectos educativos por los que se sienten responsables. No es que las escuelas no se han hecho responsables antes de que la ola sobre la rendición de cuentas se desarrollara, sino que se comprometen con los problemas que consideran importantes (algunos, es cierto, muy difusos) y se organizan a partir de ellos en mayor o en



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

De la rendición de cuentas a las responsabilidades

menor medida para diseñar una acción colectiva. Aquí las condiciones organizacionales y laborales constituyen un aspecto clave.

En segundo lugar, una escuela no puede ser responsable hacia el exterior (sean estos los padres, la comunidad, el contexto) si primero no es responsable “hacia adentro” por sus procesos y resultados (Elmore, 2003). Esto implica abordar los efectos de la escolarización de niños y jóvenes a partir de un proyecto compartido por un colectivo docente. Y no hacemos referencia aquí a un proyecto educativo (o como se denomine) formalizado solo en un papel para entregar a la autoridad superior, sino a la propuesta que se concreta en el mediano plazo, y que se construye en las acciones cotidianas en el corto plazo, para asegurar que los alumnos o estudiantes aprendan contenidos social y subjetivamente relevantes. Esto supone acuerdos internos sobre objetivos, expectativas y prácticas orientadas a la mejora académica, es decir una propuesta coherente y pertinente. Además requiere capacidad de orientación y liderazgo de equipos directivos y estructuras organizativas que permitan concretarla, tanto propias de la institución escolar como externas a ella (apoyo sostenido y orientado a trabajar en torno a los problemas concretos que surgen en la escolarización de niños y jóvenes).

Por último, ya ha sido estudiado que la promoción exclusiva de mecanismos de monitoreo y evaluación externos, unido a sanciones (aun si son solo simbólicas), en lugar de promover procesos de mejora internos facilita el desarrollo de mecanismos más propios del “como si”: entrenar para una prueba, enseñar solo los contenidos que serán evaluados, todo lo cual en definitiva conduce a un empobrecimiento del currículum real; sin desconocer que puede llevar a mecanismos sutiles de selección del alumnado para asegurar mejores resultados.

En definitiva, el principal problema de las políticas exclusivamente orientadas en este sentido es que, por sí solas, no necesariamente contribuyen a generar las capacidades de los actores en las instituciones escolares.

Por el contrario, la intervención del Estado para incrementar o fortalecer dichas capacidades internas y al mismo tiempo tender a igualarlas en el sistema educativo (porque siempre están desigualmente distribuidas), sigue siendo el principal objetivo de una política que promueve la responsabilidad en todos los niveles e instancias involucrados en el proceso educativo. Se requieren, además, dos condiciones: por un lado, la construcción de un marco consensuado sobre las responsabilidades de los distintos actores implicados en el sistema educativo y, por el otro, un cambio cultural en la evaluación (en todos los niveles o ámbitos), para que se constituya en una actividad de producción de conocimiento que contribuya a una discusión informada sobre las escuelas, el sistema educativo y las políticas.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

De la rendición de cuentas a las responsabilidades

Bibliografía de referencia

Carnoy, M., Elmore, R. y Siskin, L., *The new accountability*, New York and London, Routledge Falmer, 2003.

Cornu, L., "Responsabilidad, experiencia, confianza", en Frigerio, G., *Educación: rasgos filosóficos para una identidad*, Buenos Aires, Santillana, 2002.

Corvalán, J. y McMeekin, R., *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Santiago de Chile, CIDE-PREAL, 2006.

Elmore, R., "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación", en *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 7 (1-2), 2003

House, E., *Evaluación, ética y poder*, Madrid, Morata, 1995.

O'Donnell, G., "Accountability horizontal" en *AgorA*, N° 8, Verano de 1998; también en *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

Poggi, M., "Temas y problemas clave en torno a la evaluación educativa", en C. Ornelas (comp.), *Evaluación educativa: hacia la rendición de cuentas*, Memoria del Segundo Encuentro Internacional de Educación, México, Aula XXI/México, Santillana, 2003.

Poggi, M. "Hacia la construcción de nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina", en *OREALC/UNESCO*, en prensa.

Simons, H., *Evaluación democrática de instituciones escolares*, Madrid, Morata, 1999.

Simons, H., "Utilizing Evaluation Evidence to Enhance Professional Practice", in *Evaluation*, Sage Publications, London, Vol. 10(4), 2004.