

ACREDITACIÓN, *ACCOUNTABILITY* Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN ESCUELAS VULNERABLES

Accreditation, accountability and improvement of the quality of education in vulnerable schools

ROBERT W. McMEEKIN*

Resumen

El artículo considera dos medidas –la acreditación de escuelas y la *accountability* (“rendición de cuentas” o “responsabilidad por resultados”) educativa– cuyos objetivos son mejorar la calidad de la educación, y explora las implicancias que podrían tener dichas medidas en la educación entregada por escuelas que atienden poblaciones de bajos ingresos. Describe cada medida y sus respectivas ventajas y desventajas, con especial énfasis en su potencial utilidad para mejorar las habilidades fundamentales de lectoescritura y matemáticas en estas escuelas. Una sección de conclusiones explora la posibilidad de combinar aspectos seleccionados de ambas aproximaciones en formas que pudieran ser relevantes y útiles para las escuelas vulnerables.

Palabras clave: acreditación, *accountability* (rendición de cuentas), calidad, escuelas vulnerables

Abstract

The paper considers two measures –school accreditation and educational accountability– the objectives of which are to improve the quality of education, together with exploring implications for improving the education provided in schools serving low-income populations. It describes each measure and its advantages and disadvantages, with special emphasis upon potential influence on improving the fundamental skills of literacy and numeracy in such schools. A concluding section explores whether it would be possible to combine selected aspects of both these approaches in ways that might make them relevant and useful for vulnerable schools.

Key words: accreditation, accountability, quality, vulnerable schools

* Doctor en Economía en Harvard. Investigador Asociado en el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile, mcmeekin@vtr.net

1. Introducción

La acreditación de escuelas y la *accountability* educativa son dos aspectos que revisten el más alto interés para las autoridades responsables y otros interesados en el mejoramiento de la calidad de la educación. El presente artículo explora estos dos temas con el fin de explicar las características claves de cada uno, así como sus respectivas fortalezas y debilidades como medidas para mejorar la calidad de la educación en escuelas vulnerables. En la sección de conclusiones se sugieren posibles formas de combinar los mejores elementos de cada aproximación, o conjunto de prácticas, para optimizar el desempeño de dichas escuelas. El objetivo del artículo es presentar pasos prácticos que podrían implementarse a fin de entregar a las escuelas mayor responsabilidad por su propio éxito.

Este artículo está focalizado principalmente en la aplicación de la acreditación y la *accountability* en los niveles más básicos de escolaridad. La aplicación de cualquiera de las aproximaciones tendría por objetivo elevar los estándares y la calidad de la educación de todos los alumnos, asegurando que incluso niños de familias pobres pudieran recibir una educación que les permitiera tener éxito en el mundo moderno y continuar aprendiendo a lo largo de sus vidas.

Las dos secciones siguientes presentan las características de la acreditación y la *accountability* y consideran sus ventajas y desventajas en términos de mejorar la calidad de escuelas vulnerables. Una sección final trata de cómo estas dos aproximaciones al mejoramiento de la calidad podrían ser combinadas y adaptadas a las necesidades y posibilidades de escuelas vulnerables, tomando en cuenta que muchas de éstas necesitan ayuda y apoyo especial para cumplir con las exigencias de un sistema de estándares. Dicha sección también recalca cómo la acreditación y la *accountability* pueden fortalecer la enseñanza de las habilidades fundamentales de la lectura y escritura y de matemáticas, que constituyen los cimientos del edificio del aprendizaje. Sin ellos, ningún niño puede esperar tener éxito en la educación.

2. Acreditación

El concepto de acreditación frecuentemente se asocia con la educación postsecundaria, aunque este mecanismo para asegurar la calidad también es utilizado por escuelas independientes de alta calidad, incluso en los niveles básico y secundario. En los Estados Unidos, la New England Association of Colleges and Schools (NEASC) es el organismo acreditador de Harvard y Yale, pero también lo es de Santiago College y otras instituciones académicas que no tienen nivel universitario (NEASC, s.f.). Hay seis de estas organizaciones regionales de acreditación en los EE.UU. y cada vez más se está utilizando la acreditación para mejorar la calidad de las escuelas públicas. La National

Education Association (NEA), una organización profesional de docentes en los Estados Unidos, dice: “En los EE.UU. cada año, miles de escuelas públicas y privadas, *colleges* y universidades buscan la acreditación –una especie de sello de calidad de buena gestión” (NEA, s.f.). Muchos colegios internacionales independientes son acreditados por el Council of International Schools, que trabaja en asociación con otras organizaciones para los efectos de la acreditación de escuelas.

El objetivo de la acreditación es mejorar la calidad: (1) entregando a las escuelas un conjunto de estándares que abarcan todos los aspectos de su funcionamiento; (2) realizando un proceso de evaluación, y (3) certificando que las escuelas están cumpliendo con los estándares. Una escuela paga un arancel al organismo acreditador y a su vez recibe orientación respecto de los estándares para cada área, como también pautas para llevar a cabo una autoevaluación detallada sobre el grado en que la escuela está cumpliendo con cada uno de los estándares. Una vez que la escuela ha completado dicho análisis, el organismo acreditador envía un equipo visitante para verificar que la autoevaluación ha calificado cada aspecto de la escuela correctamente, identificar áreas que requieren de mejoramiento y proporcionar asesoría sobre pasos concretos necesarios para lograr la aprobación por parte del organismo (o, en el caso de escuelas que ya están acreditadas, para mantener dicha acreditación). La acreditación confiere prestigio a las escuelas y, en situaciones donde los apoderados pueden elegir dónde matricular a sus pupilos, sirve como una indicación objetiva de calidad y provee un incentivo para mejorar el desempeño.

Un aspecto central del proceso de acreditación es la autoevaluación. Ésta es realizada por muchos miembros de la comunidad escolar, incluidos el director de escuela y personal de más alto nivel, miembros de su consejo superior y muchos miembros del plantel docente y administrativo. Es un proceso prolongado y requiere no sólo el esfuerzo de reunir la información necesaria, sino también la disposición a examinar rigurosamente la calidad de la escuela. En este sentido, es un antídoto a la autocomplacencia. Establece la práctica de examinar el desempeño propio para ver cómo se compara con un estándar objetivo de calidad, y de qué manera podría (o debería) mejorar.

Otro aspecto importante es que los equipos de educadores que visitan cada escuela están conformados por profesionales que son pares del personal de la escuela que busca ser acreditada. Aunque los miembros son profesionales altamente respetados en sus áreas de especialidad y han recibido capacitación sobre cómo realizar visitas de acreditación, son docentes y administradores de otras escuelas que pertenecen al mismo organismo acreditador. Así, su evaluación es percibida como objetiva, constructiva y legítima.

En Chile, la acreditación de la educación terciaria es responsabilidad de la Comisión Nacional de Acreditación. Para los niveles de educación básica y media, la Fundación Chile (una institución privada, sin fines de lucro, cuya misión es promover

la innovación y la transferencia de tecnologías) ha desarrollado un sistema de “certificación” de escuelas y colegios dentro de su Área de Desarrollo de Capital Humano y el Programa de Gestión Escolar (Fundación Chile, s.f.), que es similar a la acreditación. Éste provee un “modelo de gestión de calidad” o conjunto de estándares que la escuela puede seguir para obtener la certificación de su calidad. El modelo tiene cuatro fases: diagnóstico, planificación, implementación y evaluación. Durante la fase de diagnóstico, la comunidad escolar completa recibe orientación antes de iniciar el proceso hacia la certificación, que incluye asistencia técnica, planificación estratégica, monitoreo y seguimiento (Fundación Chile, s.f.).

Características claves del proceso de acreditación

El proceso está basado en la participación voluntaria de las escuelas participantes que buscan ser acreditadas. El organismo acreditador provee un conjunto de estándares que debe alcanzar una escuela para ser acreditada. Esto no sólo incluye el currículo y la pedagogía, sino también las habilidades del estamento docente, los mecanismos para proveer capacitación, desarrollo profesional y evaluación docente; la administración de la escuela, incluyendo su gestión, estructura organizacional y financiamiento; el ámbito de las actividades extracurriculares y la calidad de la infraestructura del establecimiento, además de otros estándares muy detallados como, por ejemplo, si personas en sillas de ruedas tienen acceso a todas partes del edificio. Cada organismo acreditador tiene categorías de estándares levemente distintas.

El organismo provee directrices según las cuales la escuela realiza una autoevaluación detallada y por escrito respecto de cada uno de los estándares. Esto puede tomar hasta un año e implica trabajo adicional para el personal de la escuela.

El organismo (y miembros claves del equipo que visitará la escuela) revisa el informe de autoevaluación de la escuela y organiza una comisión externa que incluye miembros con las habilidades necesarias para evaluar la escuela. Este equipo de educadores, que son expertos en una o más de las áreas o estándares a evaluar, visita la escuela para confirmar la autoevaluación. Estos son respetados profesionales asociados al organismo acreditador pero que también son educadores en ejercicio. Los miembros del equipo son, a la vez, pares del personal de la escuela que busca ser acreditada y mentores experimentados que aportan asesoría y crítica constructiva. El organismo acreditador revisa el informe elaborado por el equipo visitante sobre sus conclusiones respecto de la escuela.

Se otorga algún grado de acreditación –provisoria o definitiva para las escuelas que lo ameritan– o se emite una declaración de que la escuela ha postulado a acreditación y está tomando las medidas necesarias para ser acreditada en el futuro.

Aun en el caso de otorgarse o renovarse la acreditación definitiva, se efectúan recomendaciones sobre las medidas que la escuela debiera implementar para superar cualquier debilidad o problema identificado en el informe de acreditación.

Al igual que cualquier enfoque orientado a mejorar la educación, la acreditación tiene aspectos favorables y desfavorables. Consideremos las ventajas y desventajas de la acreditación desde el punto de vista de cómo puede utilizarse para ayudar a las escuelas que atienden a poblaciones desaventajadas, con especial énfasis en mejorar la lectoescritura y las matemáticas.

La acreditación provee un identificador objetivo y reconocido de que la escuela entrega una educación de alta calidad. El ser acreditado da prestigio a la escuela y puede influir en la decisión de los apoderados de matricular a sus pupilos en ella. Proporciona a las escuelas que pertenecen al organismo acreditador un conjunto de estándares de calidad y orientación respecto de un rango de acciones necesarias para alcanzar dichos estándares.

Uno de sus atributos más importantes es que se basa en la participación voluntaria: cada escuela participante en el programa acuerda asumir la, en ocasiones, ardua tarea de la autoevaluación, seguida de acciones para efectuar mejoras. Las organizaciones acreditadoras proporcionan información y orientación a las escuelas participantes respecto de cómo realizar mejoras o cómo obtener servicios especializados necesarios para alcanzar los estándares de acreditación. Por otra parte, las organizaciones acreditadoras son privadas y permanentes; por lo tanto, no se ven afectadas por cambios en la administración política ni por corrientes pasajeras sobre cómo mejorar la educación. La obtención y mantención de la acreditación es un proceso permanente y continuo, a través del cual se guía a las escuelas a evaluar su propio desempeño objetiva y honestamente y a adoptar una postura de autoanálisis constructivo con el objeto de lograr un mejoramiento continuo de su propia calidad.

Como se mencionó anteriormente, las escuelas deben buscar acreditación en forma voluntaria. No se puede obligar a una escuela con desempeño insuficiente a participar, por lo tanto la acreditación es una medida para mejorar la calidad de las escuelas participantes, pero no constituye una herramienta de política plenamente adecuada para resolver problemas en todas las escuelas que necesitan mejoramiento (Muchos observadores consideran que la naturaleza voluntaria de la acreditación es más una ventaja que una desventaja. El modelo de calidad que el organismo acreditador provee y que las escuelas participantes demuestran puede constituir un ejemplo, desafío e inspiración para otras escuelas).

Los beneficios o 'réditos' de la acreditación son el prestigio de ser acreditado, que puede llevar a las familias a matricular a sus niños en la escuela. El beneficio es mayor cuando hay competencia entre escuelas y cuando los apoderados se preocupan de la

educación de sus hijos y tienen la libertad de elegir entre escuelas. Sin embargo, para escuelas que atienden familias donde los apoderados cuyos ingresos y nivel socioeconómico son bajos, estos beneficios pueden parecer distantes y hasta irrelevantes.

La acreditación es vista a veces como una medida reservada para la elite y puede ser percibida como ajena a las necesidades y situación de las escuelas que están –al menos inicialmente– lejos de alcanzar los estándares de acreditación. Otro factor que limita la aplicabilidad de la acreditación en escuelas vulnerables es que es cara. Es costoso enviar a un equipo de educadores experimentados y bien informados a dedicar tiempo a leer el estudio de autoevaluación, visitar la escuela para confirmar las conclusiones de la autoevaluación, identificar las áreas que requieren de mejoramiento (usualmente, esto implica una visita en terreno de una semana de duración) y preparar un informe detallado de acreditación que sirva como mapa de ruta a seguir por la escuela a fin de obtener o mantener su calidad de escuela acreditada.

Los medios por los cuales opera la acreditación para mejorar la calidad de las escuelas participantes toma tiempo. Esto es realista, en el sentido de que reconoce que los cambios de actitud y comportamiento no se obtienen rápidamente y que deberán pasar algunos años antes que puedan observarse.

En general, la acreditación tiene muchas características deseables, pero también algunas limitaciones como medida de política para ayudar a las escuelas vulnerables. La sección final considerará de qué manera podrían superarse dichas limitaciones.

3. *Accountability*

El significado generalmente aceptado de *accountability* en la esfera educacional está basado en la definición utilizada y diseminada por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) en sus esfuerzos por promover mayor *accountability*. PREAL y CIDE copatrocinaron un seminario internacional sobre *accountability* en abril de 2005 con el apoyo de la Fundación Tinker y la USAID. Todos los documentos de este seminario están disponibles en www.preal.org/seminario.asp.) PREAL explica que la *accountability* puede ser aplicada a nivel de países enteros, regiones o provincias, autoridades escolares locales y escuelas individuales, así como en docentes y alumnos (PREAL, s.f.). Los elementos que PREAL (2003) ha identificado como esenciales para un sistema de *accountability* son los siguientes:

- *Estándares*: Especificación de los estándares que las escuelas debieran alcanzar, en cada área curricular, medidos en términos de los resultados que las escuelas obtienen en relación con el aprendizaje de los alumnos. Los instrumentos de medición más ampliamente utilizados son las evaluaciones de conocimientos de los alumnos por medio de pruebas estandarizadas.

- *Información*: En particular, se refiere a información relacionada con cómo se está desempeñando la escuela en dirección hacia el logro de los estándares externos (medido en términos de los resultados obtenidos en las evaluaciones u otros indicadores tales como repitencia, deserción, etc.). En un sistema de *accountability* totalmente desarrollado debe existir también información respecto de los cambios en el desempeño de la escuela y si el desempeño va mejorando con el tiempo.
- *Consecuencias*: Esto significa que las escuelas que están desempeñándose bien y alcanzando los estándares debieran recibir algún tipo de recompensa, en tanto que aquellas con desempeño insuficiente debieran ser objeto de algún tipo de sanción.
- *Autoridad*: Los defensores de la *accountability* sostienen que, para que las escuelas sean capaces de mejorar su desempeño y se hagan completamente responsables de sus resultados, deben tener la autoridad para manejar sus propias actividades y la libertad para implementar cambios que consideren pertinentes (siempre sujeto a evaluación en términos de su desempeño).
- *Desarrollo de capacidades*: Algunos argumentan que no es realista ni justo pretender que las escuelas alcancen ciertos estándares de desempeño (usualmente bastante altos) si sus docentes y el resto del personal no tienen los conocimientos y habilidades necesarios para lograrlo. Un sistema de *accountability* debe, entonces, incluir la posibilidad de ayudar a las escuelas y su personal a reforzar sus capacidades para producir aprendizaje en los alumnos.

Algunos observadores sugieren que sería necesario añadir otros factores a la lista de elementos que debe incluir un sistema de *accountability* (Darling-Hammond, L. 2003; Fuhrman y Elmore, 2003; McMeekin, 2006):

- *Comunicación y participación*: Antes de establecer un programa de *accountability* educativa, es altamente necesario explicar sus propósitos y beneficios e indicar los pasos que implicará. Debieran existir oportunidades para que los miembros de la comunidad educativa (en especial los docentes y sus organizaciones representativas y sindicatos) pudieran participar en el diseño de las políticas y medidas que se utilizarán para evaluar el desempeño y recompensar o sancionar a las escuelas.
- *Tomar medidas para asegurar continuidad de políticas, implementación diligente y financiamiento adecuado a lo largo del tiempo*: Algunos críticos de los anteriores esfuerzos por establecer *accountability* sostienen que los cambios en el liderazgo político (o la falta de continuidad de la voluntad política) han provocado cambios no deseados en los programas de *accountability*; que dichas políticas no han sido bien o cabalmente implementadas, o que no ha habido una adecuada provisión de recursos financieros, especialmente para fines de comunicación, participación y desarrollo de capacidades.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO recién ha publicado un libro que identifica cinco componentes de un sistema de *accountability* que son muy similares a los antes descritos: “Objetivos, Evaluación, Instrucción, Recursos y Recompensas y Sanciones” (Anderson, 2005).

Consideremos ahora algunas de las ventajas y desventajas de la *accountability* como herramienta para mejorar la calidad de la educación, especialmente en escuelas vulnerables. Antes que nada, los sistemas de *accountability* se centran en los resultados de la educación. Ponen énfasis en la importancia del aprendizaje del alumno en lugar de preocuparse excesivamente de los ‘insumos’ o el ‘cumplimiento’. El establecer estándares inteligentes indica claramente a todos los involucrados en el sistema educativo –especialmente los docentes– que todos los niños debieran aprender y qué habría que hacer para proveer una buena calidad educativa a todos los niños. Los estándares pueden expresarse no sólo en términos del desempeño promedio en pruebas estandarizadas, sino también en que si todos los alumnos, en todas las escuelas, son capaces de alcanzar dichos estándares. La *accountability* es generalmente percibida como un mecanismo para mejorar la equidad en la educación.

Dado que todas las escuelas son responsables por sus resultados, aquellas que atienden a sectores de bajos recursos deben esforzarse al máximo para asegurar que los alumnos aprendan y alcancen los estándares. Esto puede requerir de un cambio en la cosmovisión de muchos miembros de la comunidad de una escuela vulnerable, ya que los desafíos de educar a niños provenientes de familias de bajos ingresos son grandes y son demasiados los educadores que abandonan las esperanzas de que todos sus alumnos puedan aprender. Bajo un sistema de *accountability*, si se permite que parte de los alumnos fracasen, las escuelas son susceptibles a la imposición de sanciones, que pueden llegar incluso al cierre de ellas.

La información es un aspecto esencial de la *accountability*, pero hay diferencias significativas entre la información que proporcionan los sistemas de acreditación y los de *accountability*. La *accountability* depende fuertemente de la información proveniente de pruebas estandarizadas (u otro tipo de medidas estándares); en cambio, la acreditación reúne un conjunto más amplio de información respecto de las escuelas. En cualquier caso, la provisión de información completa y transparente sobre cómo se están desempeñando las escuelas es, en sí misma, un incentivo para que mejoren su desempeño. Esto es especialmente cierto en situaciones donde hay un grado de competencia entre escuelas y los apoderados tienen derecho a elegir las escuelas que, en su opinión, pueden entregar la mejor educación a sus pupilos.

En lo que respecta a los estándares, resulta difícil llegar a acuerdo sobre lo que debe abarcar un estándar. Si éstos se definen muy estrechamente, pueden conducir a un excesivo enfoque en sólo aquellos tipos de desempeño que han de ser evaluados,

haciendo que los educadores se centren sólo en contenidos ‘mínimamente adecuados’, o bien desviando su atención de aspectos importantes de la educación y el proceso de aprendizaje. Puede existir también una tendencia a “enseñar para el resultado”, para enfatizar el contenido que será cubierto en las evaluaciones y enseñar habilidades para contestar preguntas en las pruebas, en lugar de destrezas y habilidades importantes que van más allá de lo que puede ser cubierto por la mayoría de las pruebas estandarizadas.

Existe una tendencia natural en las personas a evitar responsabilizarse por sus acciones, a fin de hacerse la vida más fácil y cómoda. Los programas de *accountability* y la información que proporcionan éstos contrarrestan dichas tendencias. La existencia de consecuencias –tanto recompensas por el buen desempeño como sanciones de algún tipo u otro por no alcanzar los estándares– es esencial si los programas de *accountability* han de lograr sus objetivos. Es necesario que existan consecuencias para revertir la tendencia hacia la autocomplacencia y el bajo desempeño, pero tales consecuencias pueden llevar a una fuerte resistencia. El tema de las consecuencias es a menudo fuente de controversia y oposición a un sistema de *accountability*. Establecer consecuencias requiere cuidado y diplomacia y, si las implicancias de un desempeño insuficiente son muy graves, la oposición al sistema puede llegar a ser intensa. Los costos políticos de iniciar un sistema de *accountability* con fuertes consecuencias pueden ser altos.

A diferencia de la acreditación voluntaria, los sistemas de *accountability* son aplicables a todas las escuelas, incluso aquellas que atienden poblaciones de escasos recursos y bajos niveles educacionales. Esto significa que se espera que hasta las escuelas con graves problemas cumplan con los estándares.

Otra característica importante de un sistema de *accountability* es dar autoridad a las escuelas. El otorgarles libertad para implementar programas para mejorar su propio desempeño les permite escapar de los controles burocráticos y centrar sus energías y actividades en conseguir altos estándares.

Hay otras dificultades asociadas con los sistemas de *accountability*. Es difícil convencer a los burócratas a traspasar autoridad y dar mayor autonomía a las escuelas. Algunas escuelas no saben qué hacer con mayor autonomía y continúan haciendo las mismas cosas (inadecuadas) de siempre. Finalmente, los sistemas de *accountability* son impuestos a las escuelas por autoridades externas, y pueden causar resistencia por ser percibidos como amenazantes o coercitivos por algunos docentes.

4. Hacia una fusión de la acreditación y la *accountability* para fortalecer la educación en escuelas vulnerables

¿Sería posible combinar las mejores características de la acreditación y la *accountability*, estableciendo un conjunto de medidas o políticas destinadas a satisfacer las necesidades

de las escuelas más vulnerables, en especial en términos de fortalecer su capacidad de entregar las habilidades esenciales de lectoescritura y matemáticas a todos los niños? Este artículo sostiene que sí sería posible, aunque requeriría un alto nivel tanto de compromiso político como de recursos. Antes de describir un posible sistema combinado, cabe aclarar algunos puntos generales:

Primero, cualquier sistema destinado a ayudar a escuelas vulnerables debe ajustarse a la situación y necesidades únicas de cada escuela. Las escuelas no son como calcetines: no hay un “tamaño único”. Sería conveniente identificar un conjunto de escuelas con mayores necesidades, similares a las “escuelas críticas” identificadas en Chile, y ofrecerles la oportunidad de participar en el sistema. Muchas de dichas escuelas están tan lejos de alcanzar un conjunto de estándares considerados adecuados para todos los niños que sería necesario ofrecerles una “escalera” de estándares que pudieran remontar gradualmente, comenzando –por ejemplo– con metas esenciales pero factibles, como sería asegurar que todos los niños pudieran leer y escribir funcionalmente a más tardar en el cuarto año de educación básica, agregando luego competencias básicas en matemáticas y, finalmente, aplicando dichos estándares a niveles más tempranos de escolaridad. (Esto difiere del sistema de certificación de la Fundación Chile, que requiere que las escuelas tengan puntajes promedio relativamente altos en las pruebas estandarizadas SIMCE para poder participar, y de la mayoría de los sistemas de acreditación). Un sistema que atendiera a las escuelas más necesitadas tendría que ser diseñado e implementado con este objetivo específico, incorporando una secuencia de estándares para la acreditación provisoria, con pautas claras sobre cómo avanzar hacia la certificación o acreditación plena. Los considerables costos del sistema tendrían que ser pagados por alguna autoridad educativa a un nivel superior. En todas las etapas sería absolutamente esencial llevar a cabo actividades de desarrollo de capacidades fuertes y efectivas.

Segundo, aunque debiera haber consecuencias y cierto grado de presión para mejorar, debiera dejarse en claro que los objetivos del sistema son de apoyar y mejorar –y no de castigar– a la escuela. Tal vez en ocasiones sea necesario implementar medidas rigurosas; por ejemplo, trasladar docentes que se consideren incapaces o sin voluntad para aceptar y lograr las metas básicas a algún otro trabajo en el sector educativo. Sin embargo, el objetivo principal sería ayudar a los docentes a desempeñarse mejor y, a la vez, tomar medidas para incrementar sus competencias y la calidad de sus vidas profesionales.

Tercero, cada escuela debe aceptar plenamente los objetivos del sistema y comprometerse voluntariamente a realizar los autoanálisis que forman parte de un sistema combinado de mejoramiento. Un conocido sistema privado para mejorar el desempeño de escuelas que atienden a poblaciones de bajos ingresos en los Estados Unidos, llamado “Accelerated Schools” (Escuelas Aceleradas), requiere un prolongado período de preparación donde la comunidad escolar y la autoridad gubernamental llegaran a entender

el sistema y a aceptar voluntariamente sus condiciones (Finnan, St. John, McCarthy y Solvacek, 1996; Hopfenberg *et al.*, 1993). La participación en el sistema debe ser voluntaria, lo que implica que habrá algunas escuelas que, por los motivos que sean, decidirán no participar. Si se explica claramente que la participación iría acompañada por una orientación acerca de los estándares, un sólido desarrollo de capacidades y la posibilidad de acceder a recursos adicionales, el número de escuelas que rechazan la posibilidad de participar sería menor que si no existieran tales beneficios. El incentivo de la competencia de las escuelas que sí participan en el sistema también alentaría la participación.

El objetivo debe ser que todos los docentes y líderes escolares internalicen actitudes en términos de que: (1) todos los niños pueden aprender; (2) los docentes son responsables de asegurar que todos los niños logren las metas de aprendizaje, y (3) siempre hay cabida para el mejoramiento y es parte de la responsabilidad profesional del docente de autoevaluarse y buscar voluntariamente maneras de mejorar sus capacidades. Dos importantes entidades al exterior de cada comunidad escolar deben estar involucradas en este proceso: la autoridad local y el gremio de profesores. (La claridad y continuidad de apoyo por los niveles políticos más altos también es parte de un tal paquete).

Cuarto, cualquier sistema para mejorar la calidad educativa requerirá cambios en perspectivas, actitudes y comportamientos profundamente arraigados. Tales cambios implican costos y son, por lo tanto, resistidos. Todos los seres humanos, aunque bien intencionados, tienen una tendencia innata a “maximizar su propio bienestar”. Ellos reaccionan ante incentivos, aunque a veces puedan responder de maneras inesperadas y potencialmente indeseables. Más aún, existe una resistencia innata a los cambios de política impuestos desde arriba y que son percibidos como injustos o coercitivos. Cualquier programa exitoso, sea de acreditación, *accountability* u otro, debe tomar en consideración estos aspectos de la naturaleza humana.

Consideremos ahora cada uno de los componentes de un sistema combinado, utilizando como esquema organizador las características del sistema de *accountability* expuesto en la sección anterior, pero cambiando un poco el orden de presentación de los componentes.

Estándares

Indudablemente debe existir un sistema de estándares bien diseñado que deje en claro, en términos operativos, a todas las escuelas y docentes –en cada área curricular y en cada nivel– qué se espera que los alumnos sepan y sean capaces de realizar. En el caso de escuelas vulnerables, los estándares de lectoescritura y matemáticas debieran recibir especial atención, particularmente en los años iniciales. Los niños debieran aprender esas habilidades fundamentales inicialmente en el primer año de enseñanza básica. Es muy

importante destacar que hacer que el niño repita de año no es una forma satisfactoria de cumplir con este estándar. Los docentes (con el apoyo de ayudantes y especialistas en la asignatura, si fuera necesario) deben realizar esfuerzos diligentes y efectivos para lograr que cada niño alcance el estándar establecido para estas asignaturas durante el año escolar, no simplemente retenerlo en el mismo curso.

Los estándares deben proporcionar un modelo o pauta para que las escuelas y los docentes sepan qué se espera de ellos. Pero, al igual que en un sistema de acreditación, también deben existir estándares que midan más que el desempeño en pruebas estandarizadas, entre ellos aspectos administrativos (lo más importante, mantener un clima escolar ordenado donde enseñar y aprender), el nivel de preparación de los docentes para enseñar su asignatura y la provisión de desarrollo profesional continuo para todos los docentes (que idealmente incluya el monitoreo y la asesoría de mentores). Sería deseable considerar factores además de los puntajes en las evaluaciones, tales como las tasas de repitencia y abandono, tasas de continuación a niveles sucesivos de educación, percepción de la escuela y sus alumnos por padres y apoderados y, en los niveles más altos de la educación secundaria, por docentes y empleadores. Al igual que en los sistemas de acreditación o certificación, los estándares deben ser establecidos y administrados por una autoridad respetada, con continuidad en términos de lo que se exige a las escuelas. Esta autoridad sería responsable de evaluar los múltiples factores medidos por el sistema de estándares.

Información

La información es central a cualquier sistema para evaluar y mejorar la calidad. Un sistema combinado de *accountability* y acreditación generaría gran parte de dicha información a través de los propios esfuerzos de autoevaluación de las escuelas. La información debiera cubrir todos los temas antes mencionados y constituir una especie de “libreta de notas” de la escuela. No debiera utilizarse para clasificar las escuelas en *rankings* (como se usan a veces los puntajes en las pruebas), pero sí para permitir saber si la escuela está mejorando en áreas donde antes se encontró que estaba bajo el estándar. Al igual que un sistema de *accountability*, la información debiera hacerse pública, de manera de permitir a los apoderados y la comunidad general evaluar la escuela, pero el propósito principal de la información es guiar a la escuela en la realización de sus propios mejoramientos.

Desarrollo de capacidades

Un componente esencial de un sistema combinado es un sistema efectivo para fortalecer las capacidades de las escuelas. Obviamente esto sería más importante (y presentaría

un mayor desafío) en escuelas vulnerables. El foco debiera ser sobre el fortalecimiento de las capacidades de los docentes, en especial sus capacidades para enseñar las asignaturas fundamentales de lectoescritura y matemáticas. Dado que los desafíos de enseñar a niños de familias de bajos ingresos –donde los padres mismos a veces son analfabetos– son muy grandes, los docentes necesitan contar con mejores habilidades además de cambios de actitud. También debiera existir una provisión de personal docente adicional especializado en estas asignaturas para dar especial atención a niños que están experimentando dificultades. Esto es costoso, pero no si se compara con los costos de las medidas alternativas. El costo de que un niño repita de año equivale al costo completo de educación por niño/año. El costo de permitir que alumnos que son incapaces de leer (y, por ende, incapaces de tener éxito en cualquier tarea de aprendizaje posterior en cualquier asignatura, o de obtener puntajes satisfactorios en cualquier examen) sigan avanzando por el sistema es mucho mayor. Es mucho más efectivo en términos de costos proporcionar habilidades, tiempo, materiales pedagógicos y apoyo especializado a los docentes, de manera de permitir que los alumnos adquieran las habilidades fundamentales esenciales.

Autonomía

Esto significa que la escuela debiera tener libertad para tomar las medidas necesarias para mejorar su propio desempeño. Pero un requisito previo es que la escuela y su personal comprendan y estén de acuerdo de que es necesario mejorar su desempeño y que, además, cuenten con las capacidades necesarias para cambiar patrones de comportamiento existentes y adoptar una actitud permanente de tratar de mejorar. Ese es un desafío enorme y es probable que no todas las escuelas logren hacerle frente en el corto plazo. Es aquí donde el enfoque de la acreditación se contrapone acentuadamente con el de una *accountability* impuesta por una autoridad superior. Las escuelas deben participar voluntariamente en un sistema de acreditación, aprender a evaluarse, y adoptar una actitud –impulsada por su propia convicción, en lugar de exigencias y consecuencias impuestas externamente– de que es posible alcanzar estándares razonables y asegurar que sus alumnos reciban una educación que les permita seguir aprendiendo, tanto a niveles de educación superior como a lo largo de sus vidas.

Otorgar autonomía a las escuelas implica varias cosas. Primero y más importante, la autoridad educativa (en Chile, el sostenedor) debe aceptar los objetivos y estándares, y adoptar una política de alentar y apoyar a las escuelas en sus esfuerzos por lograrlos. Segundo, las escuelas debieran poder desarrollar sus propios equipos de personal que compartan el objetivo de elevar la calidad y estén dispuestos a realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar los estándares. Esto significa que las organizaciones gremiales necesitan entender y aceptar las metas de mejoramiento de las escuelas y permitir que

éstas reúnan equipos de personal docente cuyos miembros compartan los objetivos de la escuela y estén comprometidos a alcanzarlos. Nuevamente, tal vez no sea posible lograr esto en el corto plazo y en todas las escuelas. Pero las escuelas donde exista dicho compromiso debieran tener la libertad de acción –y la cooperación de la organización de profesores– necesaria para responder a los desafíos de mejorar la calidad de la educación de todos sus alumnos.

La autonomía tiene otra dimensión que es necesario destacar. Las escuelas necesitan contar con un ambiente de política claro y consistente, libre de presiones políticas y de cambios en las directivas enviadas desde niveles de autoridad más altos. Es en este sentido, entre otros, que un organismo acreditador independiente tiene un papel sumamente importante y necesita contar con fuerte apoyo político. Los estándares adoptados deben mantenerse consistentemente de modo que las escuelas estén seguras de lo que se espera o requiere que hagan.

Consecuencias

¿Qué pasa si una escuela no logra mejorar su desempeño o alcanzar los estándares en uno o más aspectos? Esto plantea un dilema. Si una escuela está teniendo un mal desempeño, ¿las autoridades debieran tratar de castigarla y coaccionarla a mejorar, o debieran proporcionar apoyo (y recursos) adicionales para permitirle funcionar mejor? Una vez más, los factores de la naturaleza humana son extremadamente importantes. Los seres humanos reaccionan negativamente a esfuerzos de sobornarlos o coaccionarlos para que hagan algo. Este tipo de consecuencias asfixia la motivación intrínseca y genera resistencia y resentimiento, desde el nivel del individuo hasta el nivel de las asociaciones gremiales nacionales. Para que el sistema funcione, los miembros de las comunidades escolares –alumnos, docentes, directores, apoderados y otros– deben aceptar voluntariamente los estándares establecidos, adoptar una actitud colectiva de autoevaluación y realizar esfuerzos para alcanzar los diversos estándares establecidos por el organismo acreditador. Aquí, también, no todas las escuelas tendrán la voluntad o capacidad de ponerlo en práctica.

Con el tiempo y en un sistema que funciona bien, la información de que una escuela *no* está participando en un sistema de acreditación podría llevar a los apoderados a matricular a sus pupilos en otro establecimiento. En Chile, donde los apoderados tienen la opción de elegir las escuelas, esto constituye un real incentivo. Si bien es cierto que no ha tenido mayores efectos en Chile durante el cuarto de siglo desde que se implementó el sistema de elección basado en el pago de subvenciones, esto se debería en parte a que muchos apoderados, especialmente en comunidades de bajos ingresos o áreas rurales, no han tenido alternativas disponibles. Además, estudios realizados por Elacqua y Fábrega (2004) muestran que las decisiones de los apoderados se basan en factores que van más

allá de los puntajes obtenidos por una escuela en las pruebas SIMCE. ¿Es posible que un sistema de acreditación y *accountability* cambie esta situación? Esto requeriría: (1) que un número creciente de escuelas, incluso aquellas que atienden a comunidades de bajos ingresos, eligieran participar en el sistema, recibieran apoyo en el desarrollo de las capacidades que necesitan y lograran crear comunidades de aprendizaje exitosas, y (2) que los apoderados reaccionaran ante la información de que tales escuelas están acreditadas y optaran por matricular a sus pupilos en ellas. Se ha mencionado en varias oportunidades que algunas escuelas podrían optar por no participar en el sistema. Sin embargo, si el sistema es exitoso, la información de que una escuela está embarcada en un proceso de alcanzar los estándares establecidos para la acreditación podría transformarse en un poderoso incentivo o “consecuencia”.

Explicar e implementar el sistema

Ciertas políticas se imponen desde ministerios o niveles altos. En cambio, un sistema combinado de acreditación y *accountability* que depende de la participación voluntaria requiere que los involucrados en el sistema estén convencidos de su valor. Por esta razón es necesario explicar claramente los propósitos del sistema y los beneficios que conlleva participar en él. Hay que “venderlo” como un producto. Además de explicarse el sistema en todos sus aspectos, debe persuadirse a comunidades escolares completas a participar con sincero compromiso. En este sentido se parece a un sistema de acreditación o certificación. Como se mencionó anteriormente, no sólo la comunidad escolar inmediata, sino también el sostenedor o autoridad gubernamental, además del gremio docente, necesitan entender y aprobar el sistema y dar su acuerdo formal a la participación de cada escuela.

La implementación del sistema plantea varios tipos de desafíos importantes. Primero, necesita haber un organismo respetado, como Fundación Chile, que tenga la capacidad para desarrollar e implementar el sistema, darle continuidad y continuar liderando los procesos de autoevaluación, visitas en terreno por equipos de pares educadores y el otorgamiento o renovación de la acreditación o certificación. Segundo, debe haber un conjunto de estándares y pautas que sean aceptadas como legítimos y útiles por todas las partes. Esto implica cierto grado de participación en la creación de los estándares por parte de las organizaciones docentes y autoridades educativas en todos los niveles, incluso algunas escuelas individuales. Tercero, las escuelas deben tener acceso a las importantísimas actividades de desarrollo de capacidades, adaptadas cuidadosamente a sus necesidades específicas. No puede esperarse que el organismo acreditador o proveedor de estándares proporcione todos los servicios de desarrollo de capacidades a las escuelas de todo el país. Sería necesario establecer acuerdos con universidades, ONG u otras entidades que pudieran proporcionar asistencia técnica a las escuelas de sus localidades para ayudarlas a mejorar sus capacidades. Todo esto, especialmente el

desarrollo de capacidades, exige una importante infusión de recursos financieros. Si la elección de las escuelas de participar en el sistema fuera gradual, el impacto presupuestario inicial tal vez no sería abrumador, pero el gobierno necesita entender las implicancias en términos de costos desde el comienzo y comprometerse a proporcionar los recursos necesarios.

¿Es factible un tal sistema? Si se desarrollara inicialmente para atender a las necesidades de un conjunto limitado de escuelas críticas, en forma similar a los programas experimentales realizados por diversas universidades chilenas en años recientes, y si existiera un compromiso claro a todos los niveles de implementar y mantener el sistema, podría serlo. Los costos serían altos, pero tal vez no tanto más altos que los costos para la sociedad que implica la repitencia o abandono de los alumnos. Ciertamente si se compara con el costo de los ingresos perdidos a lo largo de la vida cuando niños abandonan la escuela sin ser capaz de leer con comprensión, o los costos para la nación de una baja productividad y competitividad, el costo sería bajo.

Bibliografía

- Anderson, J. A.** (2005). *Accountability in Education*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Darling-Hammond, L.** (16 de febrero de 2003). [en línea] Standards and assessments: where are we and what do we need? Recuperado de www.tcrecord.org/contentID=11109 el 10 de octubre de 2006.
- Elacqua, G. y Fábrega, R.** (2004). El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile. Recuperado de www.preal.org/seminario.asp el 11 de octubre de 2006.
- Finnan, C.; St. John, E. P.; McCarthy, J. Y.; Solvacek, S. P.** (1996). *Accelerated Schools in Action: Lessons from the Field*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Fuhrman, S. H. y Elmore, R. F.** (2003). *Redesigning Accountability Systems for Education*. New York: Teachers College Press.
- Fundación Chile** (s.f.) [en línea] Certificación de Calidad. Recuperado de www.consejogestionescolar.cl el 10 de octubre de 2006.
- Hopfenberg, W. S.; Levin, H. M.; Brunner, I.; Christopher, C. S.; Christensen, G.; Keller, B. M.; Moore, M.; Rodríguez, G. y Soler, P.** (1993). *The Accelerated Schools Resource Guide*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- McMeekin, R.** (2006). Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina, en Corvalán, J. y McMeekin, R. (eds.) (2006). *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional* (19-49). Santiago: CIDE-PREAL. Disponible también en www.preal.org/seminario.asp
- National Education Association (NEA)** (s.f.) [en línea] School Accreditation. Recuperado de www.nea.org-accountability-accreditation.html on 11 de octubre de 2006.
- New England Association of Colleges and Schools (NEASC)** (s.f.) [en línea] Improving Education through Accreditation. Recuperado de www.neasc.org/aboutneasc.htm el 10 de octubre de 2006.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)** (2003). Un llamado a la responsabilidad por los resultados. Rendición de Cuentas en Educación No. 1, *Formas y Reformas de la Educación*, Serie de Políticas. También disponible en www.preal.org/seminario.asp.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)** (s.f.) [en línea] Seminario Internacional. *Accountability* Educacional: Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago, 18-20 de abril de 2005. Recuperado de www.preal.org/seminario.asp el 10 de octubre de 2006.