



Academy for Educational Development

FORTALECER LA RENDICIÓN DE CUENTAS¹ EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA:

El desafío que enfrentan Centroamérica y México

Donald R. Winkler
Research Triangle Institute

Septiembre de 2003

Informe preparado para Proyecto CERCA y Proyecto EQUIP2

Con el apoyo financiero de USAID
United States Agency for International Development
Associate Award No. EDG-A-00-02-00032-00 y
Contract No. GDG-A-00-03-00008-00

Traducción al Español por Proyecto AprendDes
Lima, Perú

Academy for Educational Development
Global Education Center

¹ Nota del traductor: si bien la palabra *accountability* puede traducirse por *responsabilidad*, se ha optado por traducirla con la palabra ya utilizada regularmente como “rendición de cuentas”, puesto que refleja con mayor precisión el sentido activo de responsabilidad que implica, necesariamente, dar cuenta por esta responsabilidad.

FORTALECER LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

El desafío que enfrentan Centroamérica y México

Introducción

Los países de América Latina han heredado el rol centralista de sus gobiernos en el financiamiento y distribución de la educación pública. Este rol, unido a una deficiente capacidad administrativa, a una débil tradición de democracia popular y a la existencia de sindicatos de maestros muy fuertes, han creado sistemas que no tienen ni la capacidad de rendir cuentas a los usuarios de las escuelas, ni de responder a las iniciativas políticas del gobierno central. Los sistemas educativos de la mayoría de los países se preocupan más del bienestar de los maestros que de los usuarios de las escuelas – los estudiantes y sus padres y madres.

Los padres y madres de familia no tienen a quién recurrir si se sienten descontentos con la educación de sus hijos. De tener recursos económicos, prefieren matricular a sus hijos en las escuelas privadas. Sin embargo, la mayoría de familias no cuenta con las condiciones para hacerlo y no tiene, tampoco, la capacidad para presentar sus quejas en torno a la educación de sus hijos, y casi ningún poder para influir en su enseñanza.

Esta manera tradicional en la que se ha dado el financiamiento y distribución de la educación ha empezado a cambiar en los últimos años, especialmente en los países de América Central. Una serie de innovaciones educativas – en especial la implementación de la autonomía en una importante minoría de escuelas elementales de El Salvador, Nicaragua y Guatemala – ha logrado aumentar la respuesta activa de las escuelas hacia los usuarios. Pero todavía la mayoría de niños de la región sigue dentro de un sistema educativo que no ha variado mucho del sistema tradicional descrito líneas arriba.

¿Cómo puede el sistema escolar en América Latina ser más interactivo con sus usuarios? ¿Cómo pueden rendir cuentas aquellos que imparten una educación de baja calidad? ¿Cómo pueden involucrarse más los padres de familia en la educación de sus hijos? Estas son las preguntas que intentaremos contestar en este trabajo. Este informe se divide en dos grandes partes. La primera, que desarrollaremos a continuación, presenta un marco conceptual desde el cual se pueda responder a estas preguntas. La segunda parte reflexiona sobre el cómo responder a estas preguntas en un contexto educativo particular; en este caso el de América Central.

Este informe hace referencia a numerosos estudios sobre rendición de cuentas y la educación en las Américas. Se puede ver una lista completa de éstos en las referencias bibliográficas al final del documento.

Parte I: Marco Conceptual

La dificultad de crear un sistema de rendición de cuentas en la educación pública puede explicarse mejor con un caso hipotético, pero muy real: Imagínense cómo

reaccionaría un padre o madre de familia cuyos hijos llegan con malas notas en la boleta. Éste puede culpar al docente por no enseñar bien. Pero el docente, a su vez, puede liberarse de la culpa criticando al director de la escuela por darle demasiados alumnos y por no proporcionarle los libros de textos a tiempo, y más bien, hasta bastante después del inicio de las clases. El director puede culpar al ministerio de educación por no contar con suficientes recursos docentes y demorar en la entrega de los libros de texto. A su vez, el ministerio puede delegar la culpa al ministerio de economía y finanzas, aduciendo un bajo presupuesto para la educación, y a las empresas editoras por demorar en la entrega de los textos escolares. A su vez, el ministerio de economía puede replicar que tiene que cumplir con sus objetivos económicos, y que son los políticos los que han fracasado en la recaudación de impuestos y de las rentas públicas para aumentar los gastos en educación. Los editores de libros de texto pueden decir que el ministerio de educación no convocó a las licitaciones con suficiente anticipación como para tener tiempo de asegurar la distribución de los textos al inicio de las clases. Los políticos, por supuesto, dirán que mientras los padres de familia quieren mejores colegios, la mayoría de electores prefieren reducir sus impuestos antes que pagar más por los gastos en educación. Más aún, manifestarán sus dudas sobre la eficiencia del ministerio de educación en la administración de su presupuesto.

En resumen: es increíblemente complejo lograr la rendición de cuentas en la educación pública. No hay un solo encargado de formular políticas o proveedor que asuma su responsabilidad por el bajo desempeño de los estudiantes. Más bien, lo que hay es una compleja maraña conformada por quienes formulan las políticas y los proveedores, que es responsable del resultado final. El tema de la rendición de cuentas se hace menos manejable aún por la dificultad en definir y medir los resultados de la enseñanza. Más aún, las investigaciones demuestran que la mayor parte (alrededor de dos tercios) de la variabilidad académica de los estudiantes es producto no de la escuela sino del ambiente familiar. En consecuencia, los resultados por sí mismos no dicen prácticamente nada sobre la efectividad de una escuela o salón de clase. Los resultados de las pruebas pueden estar ajustados estadísticamente para lograr las mediciones del valor agregado de las escuelas, pero la experiencia nos muestra que esto es mucho más fácil de decir que de hacer.²

Un esquema para la rendición de cuentas

Muchos académicos y encargados de la formulación de políticas han presentado esquemas para entender los temas de la rendición de cuentas en los servicios públicos en general y en la educación en particular.³ Toda esta literatura se encuentra sintetizada en el informe del Banco Mundial del 2004, *World Development Report (WDR)*, que distingue a tres actores clave – los usuarios de los servicios públicos, los proveedores directos del servicio, y los encargados de la formulación de políticas que toman decisiones sobre cuánta educación habrá que proporcionar y cómo organizar su financiamiento y distribución.⁴ De

² Ladd(1996), *Holding Schools Accountable: Performance Based Reform in Education*, Brookings Institution.

³ Ver, por ejemplo, Newmann, King, y Rigdon (1997) “*Accountability and School Performance: Implications from Restructuring Schools*”, Harvard Educational Review.

⁴ World Bank 2004, *World Development Report: Making Services Work for Poor People*.

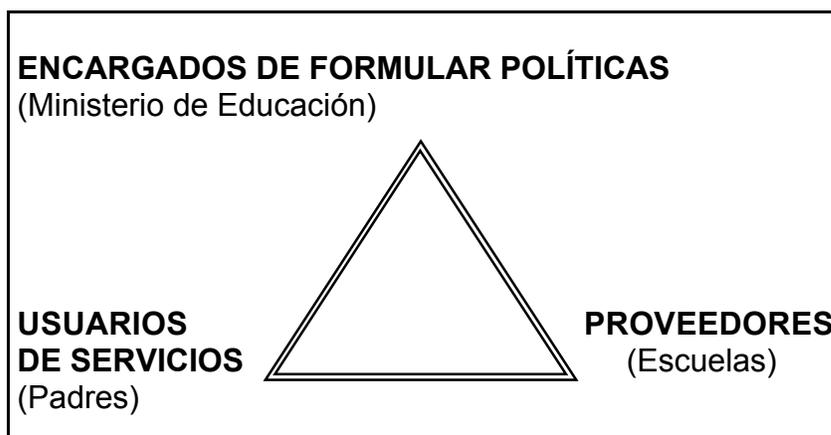
la misma manera que la anécdota mencionada líneas arriba, este esquema simplifica bastante bien la realidad en educación.

Usuarios. Hay dos tipos de usuarios principales en la educación pública. Uno de ellos es el beneficiario directo – los estudiantes y sus padres. El otro es el beneficiario indirecto – los ciudadanos que se benefician al tener una población bien formada y una fuerza laboral productiva. Si no existieran beneficios sociales o externos asociados a la educación, la producción total de enseñanza podría ser dejada en manos del sector privado. Pero el hecho de que haya varios y diversos beneficios sociales implica que el gobierno tiene que comprometerse en asegurar el financiamiento adecuado y la distribución equitativa.

Proveedores del servicio. La escuela es la principal proveedora del servicio de educación, lo que incluye a su director, la plana docente y otros recursos. Sin embargo, ésta es apoyada por un amplio rango de actores tales como supervisores, capacitadores de maestros, especialistas en currículo y expertos en evaluación. Algunos de estos actores se ubican en el punto de la distribución del servicio, pero muchos otros se ubican en otros lugares – la oficina distrital, la oficina provincial, etc.

Encargados de formulación de políticas. Muchos actores tienen un rol en la formulación de políticas – funcionarios públicos elegidos, funcionarios públicos nombrados que lideran los ministerios de educación y de economía, gerentes de alta jerarquía en la burocracia gubernamental que aseguran la implementación de políticas, y actores fuera del gobierno, como los sindicatos de maestros e intelectuales que influyen en las políticas de educación. Cuando las responsabilidades de financiar y distribuir la educación están repartidas en varios niveles del gobierno, la red de encargados de formulación de políticas puede ser especialmente compleja.

Diagrama 1: Responsabilidad en la Educación Pública



Estos tres grupos de actores constituyen una tríada involucrada en la responsabilidad de la educación. Para decirlo en términos simples: los usuarios expresan sus preferencias a

Diagrama 3:
Razones para una deficiente rendición de cuentas en la Educación Pública

- **Voz débil**
- **Administración deficiente**
- **Información insuficiente**
- **Confusión de roles**
- **Pocas iniciativas**

Voz débil. En el mercado o en la educación privada, la adquisición de los servicios por los usuarios de forma directa les dan a éstos la capacidad de hacerse escuchar. En los servicios proporcionados públicamente en general, y en la educación pública en particular, los usuarios tienen muy poca capacidad de hacer escuchar su voz y con frecuencia tienen que incurrir en gastos muy altos para poder ser escuchados. En la educación pública de la mayoría de países en desarrollo, los padres y madres de familia expresan su voz a través de las urnas, al votar por representantes al congreso nacional y por dirigentes que recauden y gasten las rentas públicas según los deseos del votante medio. Sin embargo, los dirigentes elegidos son responsables no sólo del sector educación sino de todos los servicios que brinda el gobierno. Las voces de los padres, que expresan su demanda por una mejor calidad de educación, pueden ser extremadamente débiles en relación con las demandas de los militares para armamentos de alta tecnología, las demandas de los sindicatos de maestros por sueldos más altos, o la voz de los ricos que no desean pagar impuestos. El resultado es que lo que se gasta en la educación, y la cantidad y calidad de los servicios, dejan insatisfechos a la mayoría de electores y padres de familia.

Administración deficiente. Lo que contribuye a una deficiente rendición de cuentas es la relación entre los encargados de formular las políticas y los proveedores principales a nivel de las escuelas. A los encargados de formular las políticas al alto nivel les resulta muy difícil hacer que se implementen sus políticas y reglamentos en todos los niveles de mando; esto ocurre en cualquier burocracia, ya sea pública o privada. Las razones son bastante conocidas. Por un lado, los objetivos de los proveedores del servicio suelen diferir de los objetivos de los encargados de la formulación de políticas y, por otro, los problemas de la información asimétrica dan un amplio margen de decisión a los proveedores de servicio para seguir sus propias agendas⁶. Los débiles sistemas de informática en los países en desarrollo agregan a un problema inherente a todas las burocracias.

Información insuficiente. Otro elemento que contribuye a una débil rendición de cuentas en la educación pública es la falta de información a los padres y madres de familia

⁶ Esta es la razón por la que aún en países como los Estados Unidos, con una fuerte administración pública, las reformas rara vez están bien implementadas. Ver Richard Elmore (1990), *Restructuring Schools: The Next Generation of Educational Reform*.

(y en muchos casos también a los encargados de la formulación de políticas) sobre el financiamiento, los gastos y los resultados de sus escuelas. Los padres de familia, aún en los países desarrollados, suelen carecer de información sobre la efectividad real – el valor agregado – de las escuelas de sus hijos. En los países en desarrollo, este problema se mezcla con la falta de información básica de los padres sobre sus escuelas – financiamiento, gastos, evaluaciones y resultados. La falta de información dificulta la capacidad de los padres de fortalecer su voz a través de argumentos fundamentados en los hechos. La ausencia de información – por ejemplo, acerca del desempeño relativo de las escuelas – también contribuye a la aceptación entre los padres, especialmente de aquellos que no han tenido una buena formación educativa, y contribuye a que las políticas no se implementen.

Confusión de roles. Aún si los padres tuvieran una buena información, necesitan saber con quién quejarse sobre el desempeño deficiente de la escuela o del docente del aula. La asignación de las responsabilidades educativas no siempre es conocida ni transparente. Por ejemplo, si un padre o madre observa que el docente que enseña a su hijo falta muy seguido – algo que no es poco común en las escuelas pobres y rurales – con quién se puede quejar : ¿con el director, el inspector escolar, el ministro de educación? Muchas veces los padres de familia no saben ni cómo presentar una queja ni a quién se le debe presentar. Saber quién es responsable de qué puede resultar incluso más confuso en los sistemas descentralizados o en tren de descentralizarse. La legislación en cuanto a la educación es generalmente ambigua con respecto a las funciones de cada nivel de gobierno, y los compromisos políticos terminan siendo, con frecuencia, responsabilidades compartidas. La ambigua asignación de funciones se ve oscurecida aún más por aquellos ministerios de educación que se resisten a implementar la legislación sobre la descentralización para poder mantener, así, sus poderes de patronazgo y de compras.

Pocos incentivos. Una buena rendición de cuentas requiere de buenos incentivos. En el sector privado, el negocio que no satisface a sus clientes se va a la quiebra, o por lo menos pierde clientes. En algunos gobiernos (Chile, por ejemplo), si los auditores encuentran que los administradores del sector público han gastado incorrectamente el presupuesto, se les somete a cargos delictivos. Sin embargo, en la educación pública casi nadie sufre las mismas consecuencias si los niños no llegan a aprender. El pago del docente no se vincula a su desempeño en la enseñanza en el aula, a pesar que en algunas circunstancias excepcionales, cuando las escuelas se desempeñan mejor de lo esperado, sí pueden recibir bonificaciones. Casi nunca, ni los directores ni los docentes pierden su trabajo como consecuencia de un deficiente desempeño en las pruebas de evaluación. En los países en desarrollo, muy pocas veces se evalúa a docentes y a directores, menos aún se les recompensa o sanciona por su desempeño profesional.

¿Qué se debe hacer para fortalecer la rendición de cuentas y mejorar el desempeño de la escuela?

A partir de este diagnóstico de lo que impide la rendición de cuentas en la educación pública, resulta claro cómo fortalecerla: 1) fortalecer la capacidad de voz; 2) mejorar la administración; 3) proporcionar una mejor información; 4) esclarecer roles y

responsabilidades; e 5) incrementar los incentivos y las sanciones. Cada una de estas áreas se analiza a continuación.

Fortalecer la capacidad de hacerse escuchar. Hay varias maneras de reforzar la voz del usuario en el esquema de responsabilidad para la educación pública. Estas opciones se resumen en el Diagrama 4.

Diagrama 4: Incrementar la voz de los usuarios

- Acortar la distancia entre el usuario y quienes formulan las políticas.
- Crear instancias de gobiernos específicas.
- Introducir mecanismos participativos.
- Ofrecer alternativas de elección a los usuarios
- Involucrar a los padres y madres de familia en las escuelas

Si se mantienen los otros factores sin cambio, la voz de los padres de familia en la educación pública – es decir, su habilidad para expresar sus demandas para más y mejor educación – es mayor mientras más cerca estén del encargado de formular las políticas. En el diagrama 1, esto implicaría reducir la longitud de la línea entre “encargados de formular políticas” y “usuarios de servicios.” Esta distancia se acortará a través de la regionalización y más aún, de la municipalización de la educación. Este es un argumento en pro de que la toma de decisiones en educación sea devuelta, ya sea a niveles de gobierno más bajos o a la escuela misma (o red de escuelas pequeñas).

Aparte de la distancia entre usuario y quien formula las políticas, la voz del usuario será fortalecida a través de la creación de instancias de gobierno específicas o de un solo tema. La forma común en los Estados Unidos es el distrito escolar que tiene, como única función, financiar y distribuir la educación pública. La ventaja de tales instancias de gobierno es que los electores pueden hacer conocer sus preferencias con mayor claridad que en el caso de instancias de gobierno de carácter general. La elección de un miembro de la directiva del distrito escolar tiene como criterio el tema educativo y nada más, mientras que la elección de los miembros en un consejo civil se basa en un amplio rango de temas, muchos de los cuales no conciernen a la educación.

Otra alternativa para incrementar la capacidad de voz del usuario es la de complementar a los gobiernos generales con consejos educativos, que pueden ser elegidos o nombrados. En la mayoría de los casos, estos consejos tienen un carácter estrictamente de asesoría pero pueden tener una influencia sustancial en identificar prioridades sectoriales si la selección de los miembros se toma con seriedad. Si se les encarga de una función importante, por ejemplo monitoreando la asistencia de los docentes, los consejos de asesoría a nivel de las escuelas también pueden incrementar la capacidad de voz de los padres y madres de familia.

Hay también otros mecanismos participativos para incrementar la voz del usuario. Por ejemplo, si se elaboran los presupuestos participativamente, se posibilita una mayor

intervención de los ciudadanos en la identificación de las prioridades en los gastos. La creación de asociaciones de padres de familia o directivas escolares es otro de los medios a través de los cuales los padres de familia pueden organizarse para hacerse escuchar frente a quienes formulan las políticas a niveles regional y nacional.

Así como la competencia entre las empresas las hace más sensibles hacia los usuarios, así también el darles a las familias la oportunidad de cambiar a sus hijos de una escuela a otra incrementa su capacidad de voz. Los vales financiados por el gobierno permiten a los padres de familia elegir tanto una escuela privada como una pública para sus hijos. Otro medio de incrementar la posibilidad de elección y de fortalecer la voz de los padres de familia es darles la opción de matricular a sus hijos en escuelas independientes que operan bajo una carta de autorización pública, conocidos como “charter schools” en los EEUU, o subvencionados en países latinoamericanos. En ambos casos el temor de perder a los alumnos estimula a las escuelas a ser más responsables e interactivas con sus usuarios.

Finalmente, la participación directa de los padres en las escuelas – como voluntarios, monitores, o fuentes de financiamiento – puede incrementar su voz. En el Perú, donde el decrecimiento de los gastos públicos en educación forzó a que los padres de familia contribuyeran al financiamiento de las escuelas públicas, se dio que el presidente de la asociación de padres se instalara en una oficina adjunta a la del director de la escuela. Aunque las contribuciones de dinero y en especie no garantizan a los padres un rol importante en la toma de decisiones de la escuela, sí plantean el desafío que si no se les escucha, se puedan reducir los recursos escolares.

Mejorar la administración. El fortalecimiento de la voz del usuario reduce efectivamente la distancia entre éste y el encargado de las políticas, como se ve en el lado izquierdo del triángulo del diagrama 1. Pero aún si el encargado de las políticas responde a los requerimientos del usuario, necesita también garantizar que los proveedores principales cumplan con sus directivas y provean a los padres de familia con los servicios que desean. La receta para hacerlo es esencialmente lo que se enseña en un curso básico de gerencia. Es decir, lo que permite reducir efectivamente la longitud del lado derecho del triángulo. Las alternativas para mejorar la administración se detallan en el Diagrama 5.

Diagrama 5: Mejorar la administración

- Cultura orientada hacia el cliente
- Objetivos de desempeño
- Mejorar el monitoreo
- Delegar responsabilidades y presupuestos
- Incentivos para el desempeño
- Recursos humanos
- Financiamiento estable /predecible

En general, las empresas tienen éxito cuando “escuchan al cliente” desde la instancia directiva hasta el mostrador de la tienda. Crear una cultura que se oriente hacia la

perspectiva del cliente o usuario – escuchando a los padres de familia – es, por tanto, una herramienta para mejorar la administración en la educación pública. Los resultados de los esfuerzos de reforma en los sistemas escolares de las grandes ciudades en los Estados Unidos demuestran que se pueden mejorar la gerencia y desempeño a través de acuerdos explícitos sobre los objetivos de desempeño; de la delegación de los presupuestos con poder de decisión y responsabilidades para alcanzar los objetivos de desempeño; de incentivos o penalidades para un buen o mal desempeño; y con empleados motivados y capacitados a los que se evalúa anualmente con consecuencias sobre su salario futuro y sus pretensiones profesionales.⁷

Sumado a esto, hay abundante evidencia que demuestra que la planificación y el uso eficiente y efectivo de los recursos se beneficia de los flujos financieros estables y bajo control. Los ministerios de educación en los países en desarrollo enfrentan comúnmente una gran incertidumbre financiera. Un estudio de los sectores sociales en Ecuador, por ejemplo, mostró que los ministerios en general recibían financiamiento para sus presupuestos, pero no se les permitía gastar contra esos presupuestos sin un permiso especial del ministerio de economía. Usualmente sólo se otorgaba el permiso para gastar hacia el último trimestre del año fiscal, una vez que se tenía la seguridad de las rentas del gobierno. Como resultado, las escuelas normalmente recibían los recursos esenciales sólo después que el año escolar estaba ya bien avanzado.⁸

Los ministerios de educación no pueden ejercer mucha influencia en lograr que el financiamiento sea más predecible; ni en cambiar los reglamentos bajo los cuales funcionan; o en reclutar una planta de personal más calificada. A pesar de tener importantes restricciones, es mucho lo que pueden hacer. Pueden establecer metas de desempeño, emitir decretos que deleguen responsabilidades y cambiar la orientación del ministerio hacia el usuario. Por ejemplo, un ministro de educación reciente, en Brasil, estableció un número telefónico gratuito y, a través de un programa de radio semanal, invitaba a los ciudadanos de la nación a llamar al ministerio con cualquier queja o pregunta que tuvieran, al mismo tiempo que insistía en que el personal del ministerio le informara sobre sus respuestas a esas preguntas o reclamos.

Una mejor información para el usuario. Los donantes internacionales han invertido grandes sumas de dinero en su intento de elaborar sistemas informáticos de administración de la educación (EMIS) para mejorar la planificación y la toma de decisiones. A menudo estos sistemas han sido abandonados porque realmente existía poca demanda de información por parte de los que toman decisiones. En contraste con esto, se ha hecho muy poco para crear sistemas de información para los usuarios con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y estimular la demanda ciudadana por un mejor desempeño. La excepción la constituye la reciente experiencia del estado brasileiro de Paraná que utilizó la información de EMIS, de los programas de prueba estatales y nacionales, y de las

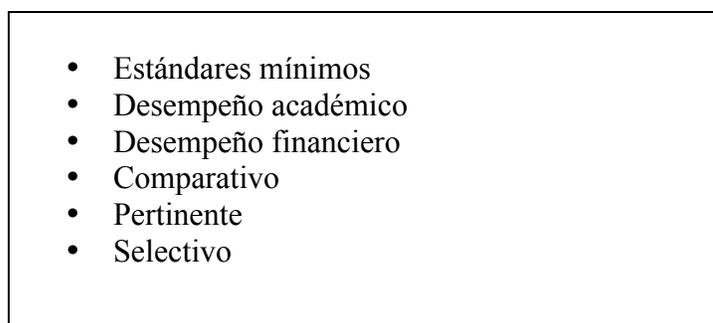
⁷ Ver Anthony Bryk, David Kerbow, y Sharon Rollow (1997) “Chicago School Reform” en D. Ravitch y J. Viteritti, eds. *New Schools for a New Century*. Yale University Press, y Steven Ross, William Sanders, S. Paul Wright, y Samuel Stringfield (1998), *The Memphis Restructuring Initiative*, Universidad de Memphis, en proceso.

⁸ Banco Mundial (2000), *Crisis, Poverty, and Social Services*, Washington, DC.

encuestas a padres de familia para elaborar informes que son como libretas de calificaciones a nivel de la escuela para padres de familia y ciudadanos.⁹

¿Qué clase de información necesitan los padres para hacer que las escuelas rindan cuentas? El diagrama 6 sugiere algunos aspectos de la información con los que los padres deberían contar, y tan importante como ello, cómo debería presentarse la información.

Diagrama 6: Mejorando la información al usuario

- 
- Estándares mínimos
 - Desempeño académico
 - Desempeño financiero
 - Comparativo
 - Pertinente
 - Selectivo

Los padres de familia necesitan tres tipos de información básica sobre las escuelas: un mínimo de estándares del servicio, de desempeño académico y financiera. Los estándares mínimos del servicio establecen un punto de referencia con respecto al tamaño de la clase, las calificaciones del docente, la seguridad de la escuela, etc. que los padres de familia pueden utilizar como indicadores para evaluar su propia escuela. El desempeño académico incluye la medición del aprendizaje del estudiante y su éxito académico: puntajes de pruebas estandarizadas, tasas de repetición de año, tasas de deserción escolar, admisión en las universidades, informes de evaluación de escuelas externas, etc. El desempeño financiero incluye la medición de la suficiencia de los recursos y la eficiencia en su uso. Además, podría incluirse una medición de mermas debido a la corrupción o la ineficiencia burocrática. Para medir tal filtración de recursos, se podría tomar el valor de los desembolsos nacionales o regionales por cada alumno y dividirlo por el valor de lo que se gasta realmente por cada alumno en la escuela.

La difusión y presentación de la información a los padres de familia es tan importante como su contenido. Parte de la información podría simplemente colocarse en el tablero de la escuela; podría incluir informes de evaluaciones escolares (cuando los hubiere) y el presupuesto de la escuela. Otra información – por ejemplo, los resultados de pruebas nacionales estandarizadas – podrían ser publicadas en la Internet. Sin embargo, la mayor parte de la información debería ser presentada como un reporte que tenga la forma de una libreta de calificaciones a nivel de la escuela y en algunos casos a nivel municipal.

Este reporte escolar debería incluir información comparativa, relevante, y selectiva. Primero, la información debería ser presentada de tal manera que se pueda comparar el desempeño de la escuela con el de otras escuelas en la región; con la propia escuela en los

⁹ Maribel Sevilla y Donald Winkler (2003), *Information for Accountability in Decentralized Education*, EQUIP2, Washington, DC.

meses y años anteriores; y con los estándares nacionales. Los padres de familia necesitan estas comparaciones para poder determinar si su escuela se está desempeñando adecuadamente. Segundo, la información tiene que ser relevante, es decir, de interés para los padres y otros ciudadanos. La información técnica que usa el planificador educativo puede no ser entendida por el padre, o no ser de su interés. La producción de la información sólo será sostenible si los padres la demandan, y sólo la demandarán si les parece relevante. Tercero, la información dada tiene que ser selectiva y debe centrarse en un número delimitado de indicadores académicos y financieros. Demasiada información puede ser confusa y menos valiosa que una cantidad delimitada de información que esté centrada en algunos pocos indicadores clave. Cuarto, la presentación de la información es crucial. Pocos padres conocen de estadísticas, y muchos en los países en desarrollo tienen poca capacidad para leer y entender números. Por lo tanto, en la medida de lo posible, la información debería ser presentada utilizando gráficos en vez de tablas.

Esclarecer los roles y las responsabilidades. Comúnmente cuando se repartan las funciones educativas entre niveles diferentes de gobierno, algunas responsabilidades resultan compartidas por varios niveles, mientras que otras resultan sin ser asignadas en absoluto. La rendición de cuentas requiere transparencia y claridad con respecto a quién es responsable de qué. El cuadro 7 sugiere algunas acciones que podrían ayudar a esclarecer los roles y responsabilidades.

Diagrama 7: Esclarecer Roles y Responsabilidades

- Identificar y eliminar las responsabilidades compartidas.
- Cuando haya dudas, seguir el principio de subsidiaridad
- Desarrollar reingeniería del ministerio de educación

Las ambigüedades en la asignación de responsabilidades parten de dos fuentes principales. Una es que diferentes partes de la legislación crean conflictos, por ejemplo, discrepancias entre la ley general de educación y las leyes que determinan las responsabilidades de las municipalidades. Otra fuente son las legislaciones que explícitamente asignan una función educativa a más de un nivel de gobierno. En cualquier caso, estas ambigüedades tienen que ser identificadas para luego esclarecer la asignación de responsabilidades en una nueva legislación. Fallar en esto es la mejor receta para no conseguir la rendición de cuentas. A parte de las políticas, el principio de subsidiaridad es una buena regla a seguir para esclarecer la asignación de funciones en conflicto o ambiguas: transferir cualquier función estatal al nivel más bajo posible que sea capaz de ejecutar dicha función.

Un ministerio de educación que desea preservar su propio poder para dar empleo y gastar, puede resistirse a implementar políticas de descentralización, así creando confusión con respecto a quién es responsable de qué. Para reducir tal confusión y apoyar la

educación descentralizada, el ministerio de educación tiene que ser objeto de reingeniería, eliminando las funciones redundantes y creando y fortaleciendo nuevas responsabilidades para monitorear, evaluar, asesorar, asistir, y formular políticas. Transformar el ministerio de educación en uno que apoye la descentralización requiere de un ministro de educación que se comprometa a manejar este cambio y que tenga la suerte de mantenerse en el cargo el tiempo suficiente como para llevarlo a cabo.

Establecer incentivos y consecuencias. La rendición de cuentas significa muy poco si el desempeño pobre o destacado no trae consecuencias. Como se ha notado, los sistemas de educación organizados y administrados tradicionalmente ofrecen pocos incentivos al buen rendimiento. De hecho, los sistemas tradicionales ponen más énfasis en asegurar la estabilidad laboral del personal de la escuela que en el aprendizaje de los niños y niñas. El diagrama 8 resume algunas acciones a tomar que pueden crear los incentivos y sanciones necesarios para la rendición de cuentas.

Diagrama 8: Establecer Incentivos y Consecuencias

- Premiar a las escuelas que se desempeñan mejor de lo esperado.
- Hacer públicos los desempeños tanto buenos como malos.
- Ligar el avance de las carreras de los maestros a su desempeño en la escuela.
- Proporcionar fondos para buenos programas de desarrollo escolar.

Se puede incentivar el buen desempeño de diversas maneras. Una es la económica. Las escuelas que se desempeñan mejor de lo esperado pueden ser premiadas económicamente, como lo hace Chile con su programa P-900. La mayor dificultad con este enfoque es la de identificar de manera precisa si el desempeño ha sido mejor del esperado. Una alternativa es la de premiar a las escuelas que logren un objetivo de desempeño preestablecido. Otro incentivo económico es el de premiar a las escuelas que hacen el esfuerzo de recaudar los fondos para llevar a cabo sus planes de desarrollo. Un enfoque alternativo es el de establecer consecuencias políticas más fuertes haciendo públicos los resultados finales de desempeño de las escuelas. Los políticos que representan a las escuelas con bajo rendimiento podrían, como consecuencia de esto, bajar en las encuestas. Finalmente, ya que no ha tenido mucho éxito el pago por mérito a los docentes, podría relacionarse su desempeño con el avance en su carrera.

El Desafío de Lograr la Rendición de Cuentas en los Países en Desarrollo

La rendición de cuentas en la educación pública es muy deficiente incluso en los países industrializados. ¿Cuánto más difícil es lograrla en los países en desarrollo? ¿Existen impedimentos especialmente difíciles o importantes a los que los países en desarrollo se enfrentan para establecer la rendición de cuentas?

Los desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo se dividen en dos grandes categorías – los que son externos al sector educativo y los que son internos al sistema educativo. Los desafíos externos son muy difíciles de cambiar por el sistema educativo solo.

Algunos ejemplos de los desafíos externos son:

- La falta de experiencia de los ciudadanos en una democracia popular, lo que conduce a un comportamiento pasivo que reduce la voz de los padres y ciudadanos con respecto a la educación.
- Las prácticas administrativas deficientes que prevalecen en el sector público, que dificultan que el sector educativo logre por su propia cuenta mejorar su administración.
- Deficiencias en cómo se manejan los presupuestos y los gastos del sector público conducen a financiamientos poco predecibles.
- Las responsabilidades compartidas son el resultado de compromisos políticos y por tanto sólo pueden cambiar con mucha renegociación.

Algunos ejemplos de los desafíos internos son:

- La cultura del sector escolar público rara vez acepta que los padres se involucren en la escuela, excepto en los casos de contribuciones económicas.
- Es muy difícil conseguir información confiable sobre el desempeño académico a nivel escolar.
- La falta de una cultura de evaluación en las escuelas: nunca se evalúa a las escuelas ni a los docentes.

Parte II: Perspectivas para mejorar el rendimiento de cuentas en Centroamérica y México

La educación en Centroamérica y México

Tal como se dice al principio de este informe, la organización de la educación en América Central y México tiene sus orígenes en una tradición hispánica centralizada. Debido a este origen, todavía no existe una adecuada rendición de cuentas en la educación pública. Estudios del sector educativo en varios de estos países muestran que la toma de decisiones tiende a ser muy centralizada, creando una gran distancia entre los encargados de formular las políticas y los votantes⁹. Esta distancia, combinada con la pobre tradición democrática y la igualmente deficiente información sobre el desempeño escolar, les da a los padres y madres de familia poco espacio para opinar. Por otro lado, la mala administración del sector público hace más difícil que los encargados de tomar decisiones logren que sus políticas y programas realmente se implementen. Por todos lados faltan las evaluaciones, los incentivos para un buen desempeño, o las consecuencias para uno malo. Cuando la educación es descentralizada, se acorta la distancia entre los encargados de formular

⁹ Ver Sanguinety y Fernández (2000), PREAL (2003), Gershberg (2001), y Creative Associates (2002).

políticas y los votantes, pero a menudo los roles y las responsabilidades quedan mal definidas, y permanecen los problemas de información deficiente y mala administración.

Cuadro 1: Niveles de poder de decisión en escuelas primarias y secundarias en América Central y República Dominicana, 2000.

País	Contratación/ Despido de docentes	Contratación/ Despido de Directores	Sueldos	Presupuesto y Uso de Recursos	Libros	Currículo
El Salvador	Escuela (EDUCO), departamental	Nacional ¹⁰	Nacional	Escuela ¹¹	Nacional	Nacional
Guatemala	Nacional, Municipal ¹² , padres (PRONADE)	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Honduras	Nacional, departamental	Nacional	Nacional	Nacional, departamental	Nacional	Nacional
Nicaragua	Escuela autónoma	Escuela autónoma	Nacional y escuela autónoma	Nacional y escuela autónoma	Nacional	Nacional y escuela autónoma
Panamá	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
República Dominicana	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional

Fuente: Adaptado de PREAL (2003), Tabla 1.

Aunque lo que se registra en el cuadro resulta cierto en el caso de la mayoría de estudiantes de las escuelas públicas, hay también excepciones notables en América Central. El programa de escuelas comunitarias (EDUCO) de El Salvador pone a los padres de familia al mando de la administración de las escuelas, dándoles autoridad sobre la contratación de docentes, el presupuesto de la escuela, y su desarrollo. Este modelo ha sobrevivido y florecido debido en parte a las donaciones proporcionadas inicialmente por USAID y posteriormente por el Banco Mundial. Este modelo, bien documentado, ha sido adoptado también por Guatemala y Honduras en sus programas PRONADE y PROHECO¹³. Todos estos modelos tendieron a centrarse en poblaciones indígenas y rurales desatendidas. Como se muestra en el Cuadro 1, estos modelos no han logrado aún un impacto significativo en la organización de las escuelas en áreas urbanas.

La experiencia nicaragüense con su modelo de escuelas autónomas es significativamente distinta a la de El Salvador, Guatemala, y Honduras, dado que inicialmente tuvo como grupo objetivo las escuelas secundarias urbanas. Así, también, el modelo nicaragüense ha sido más exitoso en términos de su implementación: para 1998, el

¹⁰ Tribunal Calificador de la Carrera Docente.

¹¹ Los fondos son enviados a las escuelas pero los gastos siguen los lineamientos nacionales.

¹² Las municipalidades financian, contratan y despiden a los maestros en las escuelas municipales.

¹³ Jiménez y Yasuyuki (1998)

81 por ciento de los estudiantes de escuelas secundarias y el 47 por ciento de los de escuelas primarias asistían a escuelas autónomas. Éstas son cifras sorprendentemente altas considerando que la conversión de las escuelas al estatus de autónomas era voluntaria en Nicaragua.

Estrategias para mejorar la rendición de cuentas

Un boletín de notas sobre la rendición de cuentas en la educación pública hoy no mostraría calificaciones altas en los países de América Central y México. Sin embargo, las notas de los reportes futuros pueden ser mucho mejores que las actuales.

Aumentar la capacidad de voz. Muchos países de América Central y México ya han logrado una significativa mejora en la capacidad de voz a través de la creación y el empoderamiento de los consejos escolares, especialmente en zonas rurales y con poblaciones indígenas. Aunque es cierto que en la mayoría de escuelas públicas los padres tienen todavía muy poca capacidad de influir en las políticas públicas, también lo es que las escuelas comunitarias y las escuelas autónomas llevan operando exitosamente en la región por más de una década. Las prioridades para seguir fortaleciendo voz en la siguiente década incluyen:

- Reforzar el papel de los consejos escolares en aquellos lugares donde ya existen a través del sistema público (por ejemplo en El Salvador), difundiendo experiencias exitosas; aumentando el presupuesto bajo control de los consejos escolares, con, por ejemplo, donaciones transparentes de capitación (distribución de impuestos por persona) a los consejos escolares que no sean para gastos de los maestros; donaciones a las escuelas para financiar sus planes de desarrollo; y creando asociaciones nacionales y regionales de consejos escolares.
- Fomentar la creación de escuelas autónomas en países como Nicaragua donde ya existen políticas que apoyan estas escuelas. Para hacerlo, se deberá proporcionar incentivos económicos, creando asociaciones de escuelas autónomas que otorguen una capacidad de voz colectiva a nivel nacional, y difundiendo modelos exitosos.

Mejorar la administración. A pesar de las mejoras en algunos países, la administración de la educación pública es todavía deficiente. Algunas de las acciones a emprender para mejorar la administración, son:

- Trabajar con los ministerios de educación para llevar a cabo análisis institucionales de su funcionamiento, es decir, prestar atención a los incentivos que sustentan la inercia del status quo; desarrollar la capacidad de proporcionar asistencia a las escuelas autónomas y comunitarias y a los consejos escolares; y desarrollar la capacidad de evaluar a los alumnos y a las escuelas.
- Brindar asistencia a los ministerios de educación para que deleguen más responsabilidades y presupuestos a las oficinas departamentales del ministerio en los países donde existen estas oficinas, y ayudar a crear oficinas donde todavía no existen.

Mejorar la información para el usuario. La mayoría de países de la región ha establecido evaluaciones para los estudiantes en base a muestras y ahora están cambiando hacia las evaluaciones que se basan en censos, pero pocos han fortalecido significativamente las funciones de inspección, por lo que casi no existen evaluaciones escolares reales. Algunas prioridades para mejorar la información para el usuario, son:

- Expandir la evaluación de los estudiantes, basada en muestras, hacia una en base a la aplicación de censos en algunos grados seleccionados y hacer conocer los resultados a un amplio público, adaptándolas con lo que los mismos alumnos llevan a la escuela.
- Publicar los presupuestos de todas las escuelas, incluyendo los gastos que no están bajo el control de la escuela misma, y compararlos con los de otras escuelas y con el referente de los ingresos mínimos con los que cada alumno debería contar. Además, brindar información sobre la diferencia entre los gastos por alumno a nivel de la escuela y los gastos por alumno a nivel nacional, para medir así la merma en los recursos educativos.
- Desarrollar y publicar los boletines de notas de la escuela dando una información comparativa sobre los ingresos, gastos y desempeño.
- Apoyar las revisiones y evaluaciones externas a las escuelas con un rendimiento deficiente, utilizando como un modelo posible el del *New Zealand Education Review Office*.

Esclarecer los roles y funciones. Todavía existen inconsistencias legales entre la legislación municipal, la de educación, y otros sectores. Además, algunos países (por ejemplo, Nicaragua) necesitan codificar las políticas existentes (por ejemplo, en cuanto a las escuelas autónomas). Algunas acciones posibles a tomar incluyen:

- Análisis de las legislaciones para identificar inconsistencias y vacíos y proponer cambios legales.
- Trabajar con las municipalidades que tienen un potencial que no han desarrollado aún en el apoyo a la educación, para determinar cómo atender de mejor manera sus necesidades económicas o de otra índole.

Fortalecer los incentivos y las consecuencias. En las escuelas, tanto comunitarias como autónomas, existe la posibilidad de plantear consecuencias para el desempeño deficiente. En las escuelas públicas tradicionales las consecuencias son menores. Por lo tanto, las posibles acciones a tomar incluyen:

- Crear premios (económicos o de otra índole) para las escuelas, para otorgarles un reconocimiento a las que tienen un mejor desempeño (en términos de los logros de objetivos o de algún tipo de medición del valor agregado), utilizando como un posible modelo el del programa P-900 de Chile.

- Otorgar reconocimiento público por el desempeño destacado de escuelas, directores, consejos escolares, etc; también hacer público el bajo desempeño.

Resumen y Conclusiones

Actualmente, América Central y México no lograrían altos puntajes en los boletines sobre rendición de cuentas de las escuelas públicas. Sin embargo, ya existen las bases sobre las cuales se puede crear un sistema fuerte de rendición de cuentas públicas. El desafío futuro es: prevenir un retroceso en el caso de que un ministro de educación demasiado politizado trate de reemplazar la rendición de cuentas por el patronazgo; reforzar las instituciones de rendición de cuentas existentes (por ejemplo los consejos escolares) y crear nuevas (por ejemplo asociaciones de consejos escolares) donde no existan; proporcionar información a los padres para estimular la demanda por una educación equitativa mejor y más eficiente; apoyar la delegación de funciones del ministerio y el desarrollo de nuevas capacidades para monitorear y asistir a ministerios de educación centrales; y crear y fortalecer las consecuencias de un buen desempeño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarez, Benjamin and Donald Winkler (1998). "Reforming the School in Latin America and the Caribbean: An Institutional Analysis," *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. The World Bank.

Andrews, Matthew, and Anwar Shah (2002). *Voice and Local Governance in the Developing World: What is done, to what effect, and why?* The World Bank.

Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and Patrick Meagher (2001). *Conditions for Effective Decentralized Governance; A Synthesis of Research Findings*, University of Maryland.

Cohen, John M. and Stephen B. Peterson (no date). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Harvard Institute of International Development.

Cohen, John M, and Stephen B. Peterson (no date). *Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*. Harvard Institute of International Development.

Conley, David T. (2003), *Who Governs Our Schools? Changing Roles and Responsibilities*. Teachers College Press, Columbia University.

Creative Associates (2002), *Descentralización de la Educación en Honduras*. Washington, DC.

Gershberg, Alec (2001). "Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Processes in Nicaragua and México," *World Development*.

Jimenez, Emmanuel, and Sawada Yasuyuki (1998). *Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program*. World Bank, Washington, DC.

Kellor, Eileen M., and Allan Odden (1999). *Cincinnati: A Case Study Design of a School-Based Performance Award Program*. Paper presented to the American Education Finance Association.

Leithwood, Kenneth and Lorna Earl (2000), "Education Accountability Effects: An International Perspective," *Peabody Journal of Education*.

Parker, Kirsten, and Kenneth Leithwood (2000). "School Councils' Influence on School and Classroom Practice," *Peabody Journal of Education*

PREAL (2003), *Rendición de Cuentas en Educación: Un Llamado a la Responsabilidad por los Resultados*. Santiago, Chile.

PREAL (2003), *Time to Act: A Report Card on Education in Central America and the Dominican Republic*. Santiago, Chile.

Republic of Nicaragua, Ministry of Education, Culture, and Sports (2002), *Nicaragua: Education for All Fast Track Initiative-Country Proposal*. Nicaragua.

Sanguinety, Jorge and Jorge Max Fernandez (2000), *The Future of Education in Dominican Republic: Opportunities and Challenges*. DevTech Systems.

Maribel Sevilla and Donald Winkler (2003), *Information for Accountability in Decentralized Education*. EQUIP2, Washington, DC.

Winkler, Donald (1999). "Empowering Municipalities or Schools?" Decentralizing the State. The World Bank, Washington, DC.

World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, D.C.