

MODELOS PARTICIPATIVOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EDUCACIÓN

Diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño
aplicando un modelo de gestión participativo.

DISERTACIÓN

para optar al título de Doktor der Philosophie (Dr. Phi.)

AUTOR:

Mario Alas Solís.
Honduras, Centroamérica.

ASESORES:

Prof. Dr. Volker Müller – Benedict
Prof. Dr. Stephan Panther.



Enviada a Universität Flensburg en Julio 2008.

“La *Accountability* es una medida altamente deseable ... Idealmente los maestros o sus representantes debieran tener un papel genuino en el diseño e implementación de un sistema de *accountability*. Esto implicaría gastar tiempo y recursos para establecer el sistema en lugar de la simple emisión de un decreto, pero ayudaría a percibir al sistema como aceptable y legítimo a ojos de los más afectados por él ... El no informar y convencer a aquellos que serán afectados por la *accountability* respecto de sus objetivos y beneficios corre el riesgo de hacer fracasar el programa”

Robert W. McMeekin (2006) “Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina.” en ***Accountability* educacional: Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. Patrocinado por PREAL – CIDE. Chile – Editorial San Marino. p.43.

MODELOS PARTICIPATIVOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EDUCACIÓN

Diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño
aplicando un modelo de gestión participativo

(RESUMEN EJECUTIVO)

La Rendición de Cuentas en educación es deseable y tiene por finalidad apoyar la mejora del desempeño de los centros educativos, y de la calidad de la educación en general (Winkler, 2003; LABEL, 2001). Existe evidencia empírica que apoya esta relación (Carnoy y Loeb, 2004). Sin embargo, la presión que implica la Rendición de Cuentas basada en criterios estandarizados puede llevar a resultados no esperados ni deseables en la dinámica del sistema y de los centros educativos mismos (Cuban, 2001; Darling Hammond, 2001), en particular en los centros menos dotados tanto en recursos humanos, como en infraestructura y recursos didácticos (Elmore, 2003; Sirotnik, 2002).

En América Latina, cuyos centros escolares usualmente están pobremente dotados en el sentido anteriormente señalado, la aplicación de la *Accountability* educativa es todavía incipiente (Corvalán, 2006; Puryear, 2006), y en la mayoría de los países se carece de las condiciones necesarias para su implementación (PREAL, 2001): 1) Estándares de desempeño estudiantil, 2) Información respecto al funcionamiento de los centros, 3) Normativa que establezca consecuencias por el desempeño, 4) Autoridad para aplicar la normativa de consecuencias por el desempeño. Debido a que la *Accountability* educativa está vinculada a las relaciones de poder entre los actores educativos, su expansión en América Latina enfrenta dificultades político-sociales propias de la región (Secretarías de Educación políticamente débiles ante organizaciones magisteriales fuertes y combativas), por lo que su implementación depende más de la superación de los obstáculos políticos que de las limitantes técnicas (PREAL – CINDE, 2006).

En concordancia con este contexto, al analizar las posibilidades y desafíos de implementar un sistema de rendición de cuentas en los sistemas educativos de la región latinoamericana, diferentes autores coinciden en la conveniencia de desarrollar un trabajo político de construcción de consensos con los gremios docentes y demás actores involucrados, tanto respecto al qué se evalúa como en lo referente al cómo se desarrolla la evaluación (McMeekin, 2006; LABEL, 2001; Winkler, 2003; Puryear, 2006). En esta misma línea de argumentación, Ferrer y Arregui (2003) al analizar el impacto de la aplicación de pruebas internacionales de aprendizaje en la calidad de la educación en América Latina, recomiendan, para mejorar dicho impacto, aplicar modelos participativos, en particular refieren el propuesto por Reimers y McGinn (1997), el Diálogo Informado.

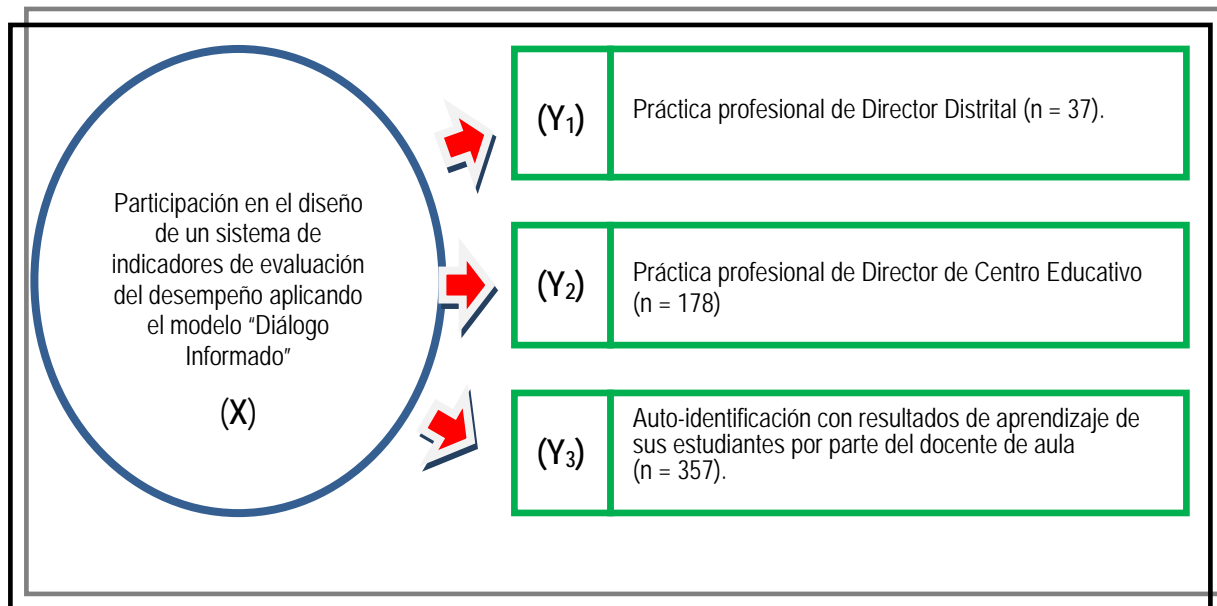
En el contexto de esta problemática académica y de un sistema educativo nacional hondureño que en sus rasgos principales coincide con la situación descrita, el presente estudio se propuso diseñar un sistema de indicadores de evaluación del desempeño que toma como unidad de análisis el centro educativo, aplicando un modelo participativo basado en el Diálogo Informado (Reimers y McGinn, 1997), y evaluar su incidencia en términos de desempeño profesional de los

sujetos participantes (directores distritales de educación, directores de centro educativo sin grado atendido y docentes de aula).

El encuadre teórico se planteó desde la Teoría de la Administración y la Psicología del Trabajo. Desde la disciplina de la Teoría de la Administración se propone la Evaluación Participativa por Objetivos, EPPO, fundamentada en las propuestas de Drucker (1954), como una herramienta útil para volver la Evaluación del Desempeño menos conflictiva y más eficaz para el logro de los objetivos institucionales (Daft, 1994). La Psicología del trabajo, a través de la Teoría del Establecimiento de Metas (Locke y Latham, 1990), permite establecer una relación entre metas, intenciones y rendimiento en el trabajo. Estableciendo que las metas tienen dos funciones principales: Son la base de la motivación y dirigen la conducta. La evidencia empírica muestra que las metas específicas y estimulantes conducen a un mayor rendimiento que las metas fáciles, la metas "haz lo que puedas" o ninguna meta (Lorke, Shaw, Saari y Latham, 1981). Los principios del Establecimiento de Metas también sirven para el desempeño de los grupos (Pritchard, Jones, Roth, Stuebing y Ekeberg, 1988). A partir de este fundamento teórico se planteó la hipótesis:

<<Si los actores educativos se incorporan activamente aplicando el modelo participativo "Diálogo Informado", en el diseño de un sistema de indicadores sobre el desempeño de los centros educativos, entonces, ello incidirá en su desempeño profesional vinculado con dichos indicadores.>>

RELACIÓN DE VARIABLES EN HIPÓTESIS PRINCIPAL



Todos los resultados muestran que tuvo lugar un cambio entre las mediciones "antes" y "después", en las 3 categorías de participantes en el seminario-taller de diseño de un sistema de indicadores de desempeño. Cambios que se evidenciaron aplicando análisis de contenido en los informes de trabajo de Directores Distritales y Directores de Centro sin grado atendido, análisis que revela un mayor peso de la dimensión pedagógica en el marco de las actividades profesionales reportadas periódicamente. Igualmente, se evidenció un cambio en el grado en

el cual los docentes de aula se consideran responsables de los niveles de aprendizaje alcanzados por sus alumnos, ello a través de sus respuestas a un cuestionario auto-administrado de respuesta cerrada jerárquica. Como resumen del instrumental aplicado para verificar la hipótesis principal del estudio se presenta la siguiente tabla ilustrativa.

RESUMEN DEL INSTRUMENTAL APLICADO PARA VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS DEL ESTUDIO

	Directores Distritales	Directores de Centro sin grado atendido	Docentes de aula
n	37	178	357
Técnica de recolección	Análisis de contenido de informes de trabajo.	Análisis de contenido de informes de trabajo.	Cuestionario auto-administrado.
Técnica de análisis	Prueba t para comparar medias relacionadas.	Prueba t para comparar medias relacionadas.	Prueba t para comparar medias relacionadas.
Valor de prueba estadística	T = - 3.948	T = -24.08	-5.211
Significancia	0.000	0.000	0.000

Desde la base de los aportes de la Teoría Administrativa y la Psicología del Trabajo, puede interpretarse entonces la incidencia de la aplicación de un modelo participativo, en el desempeño profesional de los participantes. En primer lugar puede plantearse que el largo **proceso participativo** desarrollado para el diseño del sistema de indicadores (un año aproximadamente, con reuniones plenarias mensuales más trabajo de equipos), generó cierto **nivel de compromiso** respecto al colectivo y los frutos de su trabajo. De manera que, en tanto habían aportado sus ideas, discutido su forma y contenido, etc., se podían auto-identificar como co-autores del sistema de indicadores, y en ese sentido, sentirse comprometidos con su contenido.

Adicionalmente a esta vinculación **Participación-Compromiso**, el hecho de que el trabajo respecto al cual se desarrolló el proceso participativo fuese el diseño de un sistema de indicadores de desempeño, que desde la moderna concepción de evaluación del desempeño (EPPO) constituyen metas u objetivos laborales, incidió para agregar elementos de motivación a los participantes. En este sentido, el sistema de indicadores diseñado no es mas que **un conjunto de metas u objetivos establecidos colectivamente, propuestos y aceptados por los participantes, y con ello, de acuerdo con lo planteado en la Teoría de Establecimiento de Metas, una motivación adicional para su desempeño profesional.**

Se tiene entonces que mediante la aplicación de un diseño pre-experimental con medición inicial, el estudio muestra cómo, aún en contextos institucionales cuya cultura organizacional es completamente ajena a la rendición de cuentas, la aplicación de un modelo participativo en la que los futuros usuarios se incorporan activamente en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño, incide en la modificación de su práctica profesional en relación con los indicadores seleccionados.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Situación problemática.	2
1.2. Objetivos de investigación.	9
1.3. Delimitación espacial y temporal.	10
1.4. Aportes del estudio.	10
1.5. Limitaciones del estudio.	11
2. MARCO TEÓRICO	12
2.1. Administración pública gerencial y Rendición de cuentas.	16
2.2. Rendición de cuentas y Evaluación educativa.	26
2.3. Evaluación educativa y Evaluación de desempeño.	35
2.4. Evaluación de desempeño y Procesos participativos.	42
2.5. Procesos participativos y Motivación en el trabajo.	53
2.6. El "Diálogo Informado" un modelo participativo para construir e implementar política educativa desde el consenso.	63
2.7. Marco contextual: El Sistema educativo hondureño.	67
2.8. Hipótesis del estudio.	79
3. MARCO METODOLÓGICO	82
3.1. Tipo de diseño de investigación.	83
3.2. Variables analizadas.	83
3.3. Población y muestra del estudio.	85
3.4. Técnicas de recolección de información.	86
3.5. Procedimientos aplicados.	89
3.6. Técnicas y procedimientos de análisis de información.	91
4. ANÁLISIS DE RESULTADOS	98
4.1. Indicadores educativos utilizados internacionalmente.	99
4.1.1. ¿Qué son los indicadores?	101
4.1.2. Características y requisitos para la formulación de indicadores.	103
4.1.3. Sistemas de indicadores.	105
4.1.4. Principales sistemas de indicadores educativos de uso internacional.	108
4.1.4.1. Sistema de indicadores de la OCDE.	111
4.1.4.2. Sistema de indicadores EFQM.	115
4.1.4.3. Sistema de indicadores de PRIE.	119
4.1.4.4. Sistema de indicadores del Instituto de Estadísticas de la UNESCO.	121
4.1.5. Indicadores educativos y Rendimiento académico.	124
4.1.6. Conclusiones: Lecciones aprendidas respecto a los indicadores educativos.	136
4.2. Diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño aplicando un modelo participativo: El Diálogo Informado.	139
4.2.1. Descripción del proceso.	140

ÍNDICE

4.2.2. Productos del Diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño aplicando un modelo participativo.	142
4.2.3. Conclusiones: Lecciones aprendidas respecto a la aplicación de un modelo participativo en el diseño de un sistema de indicadores para evaluación del desempeño.	160
4.3. Incidencia de la aplicación de un modelo participativo, en el diseño de un sistema de indicadores de desempeño de centros educativos, en términos de cambios en el desempeño profesional de los participantes.	162
4.3.1. Hipótesis derivada 1	162
4.3.2. Hipótesis derivada 2	171
4.3.3. Hipótesis principal.	174
4.3.4. Conclusiones: Lecciones aprendidas respecto a modelos participativos y desempeño.	175
5. SÍNTESIS DE RESULTADOS: PRINCIPALES HALLAZGOS	178
6. RECOMENDACIONES: NUEVAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TEMA	187
7. BIBLIOGRAFÍA	190
8. ANEXOS	202
8.1. Instrumentos de recolección de información.	202
8.2. Instrumentos de proceso. Seminario-taller sobre indicadores de desempeño.	211
8.3. Muestra de materiales de apoyo para participantes del seminario-taller.	223
8.4. Cuadro resumen de indicadores educativos más utilizados internacionalmente.	249
8.5. Sistema de Indicadores del EFMO.	251

1. INTRODUCCIÓN

La educación ha regresado al “primer plano”. A inicios del siglo XXI, los sectores sociales ligados al quehacer educativo pueden ver el futuro con optimismo: Durante las últimas dos décadas la educación ha recobrado su centralidad en las agendas de trabajo de los distintos gobiernos a nivel mundial. La Educación, junto a la Democracia y el Desarrollo (y más importante aún, como condición sine qua non de éstas), son actualmente categorías entorno a las cuales se discuten y planifican las prioridades de la humanidad de cara al milenio recién iniciado.

Ello se debe, en buena medida, al “redescubrimiento” de la relación entre educación y desarrollo social. En forma resumida podría decirse que los descubrimientos realizados en las últimas décadas acerca de los factores que influyen el aprendizaje humano y sobre las contribuciones de la educación al desarrollo, permiten asignarle a ésta un papel preeminente en cualquier proyecto social. Actualmente se sabe que la mayor parte del comportamiento humano es aprendido, y que por lo tanto, las diferencias entre grupos humanos respecto a su productividad en el trabajo, responsabilidad, sentido ético, o cualquier otra expresión de su humanismo (artística, deportiva, espiritual, etc.) pueden explicarse más en términos de procesos de socialización, en general, y educativos en particular, que por diferencias de tipo biológicas o genéticas (Reimers, 1990).

Y esta dimensión se ha revalorizado significativamente en el nuevo contexto de una economía mundial cada vez más englobante y discriminadora. En efecto, la globalización ha tenido entre sus correlatos el énfasis en la competitividad de las estructuras productivas nacionales, lo que junto a otros factores, ha ayudado a la revalorización de la educación como factor de desarrollo, y con ello, a reincorporar los sistemas educativos en la mesa de discusión política: ¿Cómo está contribuyendo la educación a la economía nacional?, ¿Qué tipo de fuerza laboral está aportando?, ¿Qué ciudadanos está formando? Las respuestas a estas interrogantes se

vuelven temas de orden prioritario en las agendas políticas nacionales e internacionales, en el nuevo contexto de la “sociedad del conocimiento”.

En este sentido, el nuevo modelo de sociedad que están perfilando las “nuevas tecnologías, ha sido definido con una amplia variación de nombres: como infocapitalismo, capitalismo tardío, sociedad electrónica, postcapitalismo industrial, sociedad de la información, etc. Pero todas las diversas definiciones se pueden reducir a una sociedad global que expande su economía a través de la innovación, el saber y la sustitución del empleo de baja capacitación por procesos automáticos expandidos. También, todas las conceptualizaciones se orientan a definir el **conocimiento** como el factor clave y motor central de la nueva sociedad.” (Rama, C., 2007, p. 9).

Por ello, la Educación universal es actualmente uno de los ideales más importantes de las sociedades contemporáneas, y se le considera también un derecho fundamental que abre las puertas al desarrollo integral del individuo, a la activa participación social y ciudadana, y a la inserción remunerada de la población en la estructura productiva. Además, dada la relación entre la educación y el éxito material y social de un individuo, la expansión escolar también es percibida como una forma de impulsar la movilidad social y una mejor distribución de los ingresos.

1.1. Situación problemática

Sin embargo, el regreso de la educación al “primer plano” no ha estado exento de dificultades, pues simultáneamente al papel protagónico asignado a la Educación en el desarrollo individual y colectivo de las sociedades contemporáneas, ha existido desde la década de los ochenta un fuerte sentimiento de desencanto respecto al funcionamiento de los sistemas educativos nacionales. “Se percibe en todo el mundo, con más o menos vehemencia, un movimiento tendiente a cuestionar el grado de desarrollo al que han llegado los sistemas educativos

actuales. Su magnitud les hace en primer término ineficaces, demasiado costosos para los magros resultados que consiguen" (Garrido, 1992, p. 15).

Si bien las críticas a los sistemas educativos nacionales ocurren en prácticamente todas las regiones del mundo, se acentúan notablemente en los países subdesarrollados. Al respecto, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) ha titulado algunos de sus documentos evaluativos recientes en términos muy sugestivos: "Mañana es muy tarde", "Quedándose atrás", "¿Cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?", etc. Pues todas las evaluaciones de la educación en América Latina concluyen que existen graves problemas y que se requieren cambios fundamentales (CLEB, 2001, p. 3).

Y estos cuestionamientos a los sistemas educativos nacionales se insertan en un contexto socio-político más amplio de cuestionamientos al estado y la administración pública en general, y los servicios e inversiones públicas en particular. Ello porque con el advenimiento del "Neoliberalismo" se llega a plantear que "El estado no es la solución, el estado es el problema" (de Sebastian, L., 1989, p. 432). En este sentido se señala que el gobierno es un mal administrador, que los servicios que presta son ineficientes, que existe una excesiva burocracia, que sus empresas no son rentables y que ello incide negativamente en el presupuesto nacional y las correspondientes cargas tributarias, etc., etc.

En concordancia con estos amplios y a veces ásperos cuestionamientos, en los años ochenta se inicia un amplio proceso de reforma en la administración pública de los países centrales, en dirección a una "**administración pública gerencial**". Los países en que inició esa reforma y se hizo más acentuada fueron Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia (aunque con menos contundencia, más tarde se han venido aplicando elementos de esta perspectiva en otros países desarrollados y también en algunos países de América Latina). En los Estados Unidos, ha tenido lugar principalmente a nivel de los municipios y condados, y ha sido retratada en el libro de Osborne y Gaebler "Reinventando el Gobierno" (1992). Todos los casos constituyen una muestra de cómo la "administración pública gerencial", inspirada en los avances realizados por la administración de empresas, ha venido ganando terreno, incluso

“exportando” al sector público algunas de sus prácticas y técnicas de “*management*”, entre las que destaca la *Accountability* o Rendición de Cuentas, como uno de sus elementos políticamente más relevantes y difundidos internacionalmente.

Se tiene entonces que el actual retorno de la educación al “primer plano” de las agendas socio-políticas internacionales, vinculada a la revalorización de su relación con el desarrollo social, tanto a nivel macro como individual, ocurre en un contexto problemático al menos en dos sentidos. En primer lugar, en el marco de amplios y profundos cuestionamientos al desempeño de los sistemas educativos nacionales, referidos tanto a su eficacia como a su eficiencia y relevancia, en la tarea de formar el recurso humano que las sociedades contemporáneas demandan. Y en segundo lugar, pero no por ello menos importante, inmersa en la trama de una extensa y prolongada reforma de la administración pública que tiene entre sus elementos distintivos y generalizados, el concepto de ***accountability***. Es decir, la rendición de cuentas al conjunto social respecto a la forma y logros de la gestión de ciertos recursos públicos que con frecuencia, son insuficientes y con tendencia a la escasez.

Justamente en este contexto de aplicación del concepto **rendición de cuentas** en la administración pública en general, y en los servicios educativos públicos en particular, se presentan a la discusión académica, al menos dos temáticas de capital relevancia. La primera se refiere a cómo evaluar una actividad social tan compleja que incluye resultados de mediano y largo plazo, es decir ¿Cómo evaluar el desempeño de los sistemas educativos en sus diferentes procesos, niveles, estructuras y organizaciones? Esta interrogante ha dado lugar a toda una serie de trabajos (y sus correspondientes cuestionamientos) sobre el diseño de indicadores, modelos y sistemas de información, aún en discusión para su aplicación consensuada inter-institucional y regional.

La segunda se refiere a cuáles son los efectos de aplicar criterios de evaluación externos y estandarizados, en las dinámicas de los sistemas y centros educativos analizados. Es decir, ¿El modelo de rendición de cuentas a través de indicadores estandarizados es apropiado para la realidad institucional educativa en tanto incide, o al menos favorece las condiciones para la

mejora del desempeño de los centros educativos y del sistema en general?, o por el contrario, puede provocar excesiva presión sobre los centros menos dotados, y con ello, desaliento, pérdidas de confianza, rupturas, pérdidas de legitimidad, etc. (Elmore, 2003).

En relación con la primera temática, respecto a **qué y cómo evaluar**, se ha planteado que la elaboración y cálculo sistemático de indicadores de la situación educativa son una consecuencia de esta tendencia evaluativa, y ha tenido gran incidencia sobre las maneras de concebir y utilizar la información acerca de la educación, transformando notablemente el campo de la estadística tradicional, siguiendo así una tendencia iniciada en otros ámbitos sociales (Tiana, 1996, p. 51). Fruto de este interés han sido las diversas iniciativas desarrolladas a escala nacional, regional e internacional, para construir sistemas de indicadores en educación (OCDE, IEA, UNESCO, BID, centros de investigación nacionales y regionales, secretarías de educación, etc.).

Sin embargo, existe una amplia discusión respecto al uso y valor de estos indicadores educativos. La polémica incluye desde los elementos epistemológicos que los fundamentan, como parte de un proceso de investigación social (ampliamente analizada por Cohen y Manion, 1990; Lincoln, 1990; Guba y Lincoln, 1994; entre otros), su naturaleza y definición (Riley y Nuttal, 1994; Martínez et al, 1993; Gento, 1995; etc.), su capacidad informativa y heurística (Tiana, 1996; Campanero, 1998; Sabiron, 1995; Rockwell, 1989; etc.), e incluso su uso o mal uso como guía para la toma de decisiones en el ámbito educacional. En todo caso, "parece claro que aún falta recorrer un largo trecho en la búsqueda y puesta en común de sistemas de indicadores educativos" (Cano, E., 1999, p. 234). En particular en relación con indicadores de aquellos factores que, de acuerdo a la investigación educativa internacional, se identifican como relevantes por su asociación con el rendimiento académico, por su pertinencia con el contexto socio-educativo en que se aplica y por la legitimidad de la información obtenida ante los ojos de los actores educativos involucrados.

En relación con la segunda temática, los posibles **efectos de la aplicación de la Rendición de Cuentas** a través de criterios estandarizados (generalmente en torno a los logros de

aprendizaje de los alumnos), en la dinámica institucional de los centros educativos y del sistema en general, se ha planteado una interesante discusión entre, al menos, dos posturas claramente diferenciadas. La primera, en pro de este tipo de rendición de cuentas plantea que “el propósito expreso de los nuevos sistemas estatales de responsabilidad por los resultados es mejorar el progreso escolar y, de manera más general, mejorar la calidad de la educación” (Carnoy y Loeb, 2004, p. 9).

En este sentido, las conclusiones de un amplio trabajo auspiciado por Stanford University School of Education, son contundentes: “ En resumen, en este informe se presenta evidencia de que los estados que implementaron sistemas de responsabilidad por los resultados en la década del noventa obtuvieron un mayor aumento de rendimiento de los alumnos en el examen de matemáticas de la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP) entre 1996 y 2000. Estos resultados mantuvieron su validez al ser sometidos a numerosas verificaciones de las especificaciones, incluyendo los controles de exclusión de alumnos de la prueba, debido a su clasificación como ‘educación especial’ o ‘competencia limitada en inglés’” (2004, p. 36).

Pese a lo categórico de estos hallazgos, numerosos autores han cuestionado varios elementos y posibles consecuencias de la aplicación de este modelo de rendición de cuentas por medio de criterios estandarizados, por ejemplo señalando el peligro de la “estandarización” de la educación (Cuban, 2001), el estrechamiento del currículo escolar, la educación y la evaluación bajo el imperativo insoslayable de “enseñar para los exámenes” (Darling Hammond, 2001), la injustificable aplicación de una rendición de cuentas exclusivamente asignada a los centros y profesores (Sirotnik, 2002), la contradicción entre la unidad de evaluación, el centro, y la cultura institucional individualizada predominante en dichos centros (Elmore, citado en Escudero, 2003, p. 3), etc.

Tal como están diseñados los centros, argumenta Elmore, no están preparados para responder a las presiones de evaluación por estándares y rendición de cuentas, por lo que – si no se actúa con otras medidas – se puede poner en peligro el futuro de la educación pública. Agregando

que, en el modelo “factoría” dominante heredado, algunas exigencias son “contraculturales” con la estructura organizativa. En efecto, continua exponiendo, para responder a dichas presiones, las escuelas deben comprometerse en un proceso sistemático de mejora continua de la práctica educativa, para poner el foco en los aprendizajes de los alumnos. “Al entender que la unidad de evaluación es la escuela, se está presumiendo que todos los individuos actúan de modo conjunto y que la publicación de rendimiento de cuentas motivará, en igual medida, a todo el colectivo. Pero las escuelas son, ahora mismo, colecciones de individuos” (citado en Bolívar, 2003, p. 2).

Por ello, concluye, la rendición de cuentas por criterios estandarizados no favorece la mejoría de los centros carenciados, puesto “que no lo podrán hacer si carecen de las capacidades y recursos para lograrlo”. Máxime cuando son los centros peor situados en los resultados los que más déficits tienen en competencias y medios, así como en familiaridad con una cultura de evaluación. Más bien, la presión sobre este tipo de centros puede provocar efectos adversos relacionados con la dinámica institucional y su opciones de mejoría (Elmore, 1997).

Estos señalamientos de Elmore son particularmente relevantes para el contexto del mundo subdesarrollado, dado que en la mayoría de estos países, incluyendo América Latina, es frecuente que sus centros presenten las características señaladas (pobremente dotados, con docentes débilmente calificados, cultura organizacional débil y sin tradición de evaluación de desempeño). Por lo que es significativo preguntarse por los posibles efectos de la aplicación de sistemas de rendición de cuentas basados en criterios estandarizados en sus sistemas educativos.

La interrogante adquiere mayor valor académico si se considera que la implementación de estos sistemas es todavía incipiente en América Latina, y su expansión enfrenta dificultades político-sociales propias de las sociedades latinoamericanas: “Debido a que la *accountability* está vinculada a las relaciones de poder entre los actores educacionales, tiene una importante dimensión política que complica la implementación. Los obstáculos políticos para la expansión de la *accountability* en educación son significativamente mayores que los obstáculos técnicos.

Por lo tanto, [en América Latina] el éxito dependerá no solo de la identificación de los mejores modelos, sino de la generación de liderazgo político, consenso y voluntad para implementarlos.” (PREAL – CINDE, 2006, p. 2).

En concordancia con este contexto, al analizar las posibilidades y desafíos de implementar un sistema de rendición de cuentas en los sistemas educativos de la región, diferentes autores coinciden en la conveniencia de desarrollar un trabajo político de construcción de consensos con los gremios docentes y demás actores involucrados, tanto respecto al qué se evalúa como en lo referente al cómo se desarrolla la evaluación (McMeekin, 2006; LABEL, 2001; Winkler, 2003; Puryear, 2006). En esta misma línea de argumentación, Ferrer y Arregui al analizar el impacto de la aplicación de pruebas internacionales de aprendizaje en la calidad de la educación en América Latina (2003), recomiendan, para mejorar dicho impacto, aplicar modelos participativos para determinar las necesidades de información que los sistemas de evaluación local requieren y le son pertinentes. En particular, los autores refieren el modelo participativo propuesto por Reimers y McGinn (1997), El Diálogo Informado, para desarrollar procesos de concertación y construcción exitosos de política educativa (Ferrer y Arregui, 2003, p. 26).

Se tiene entonces que en América Latina, al igual que en el resto del “mundo occidental”, la educación ha regresado al “primer plano” de las agendas socio-políticas en un contexto de reforma de la administración pública que incluye entre sus elementos distintivos la **rendición de cuentas**, pero con la particularidad de contar con sistemas educativos cuya estructura y dinámica les hace poco ‘adaptables’ a esta demanda social: Predominio de escuelas con precarias condiciones de infraestructura, pobremente dotadas de material didáctico, docentes con bajo nivel de calificación académica, débil cultura organizacional, ausencia de una tradición de evaluación externa, débil autoridad jerárquica en los diferentes niveles, escasa participación familiar y comunitaria, sistemas escalafonarios de la profesión docente desligados de su desempeño, etc.

Además, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos internacionales en *Accountability* educativa antes referidas, en estos contextos tan adversos, es conveniente, para su implementación exitosa, desarrollar procesos de concertación con los principales actores del sistema. Recomendaciones que coinciden con lo señalado por McMeekin: “idealmente los maestros o sus representantes deberían tener un papel genuino en el diseño e implementación de un sistema de *accountability*. Esto implicaría gastar tiempo y recursos para establecer el sistema en lugar de la simple emisión de un decreto, pero ayudaría a percibir al sistema como aceptable y legítimo a ojos de los más afectados por el.” (2006, p. 43).

A la luz de la problemática académica descrita, y en el contexto de un sistema educativo nacional que en sus rasgos principales coincide con la caracterización anteriormente presentada (PREAL, 2006, p. 126-127), el presente estudio se propuso **diseñar** un sistema de indicadores de evaluación del desempeño que toma como unidad de análisis el centro educativo, **aplicando un modelo participativo** basado en el Diálogo Informado (Reimers y McGinn, 1997), y **evaluar su incidencia** en términos de desempeño profesional de los sujetos participantes (directores distritales de educación, directores de centro y docentes de aula). En términos analíticos la presente investigación se orientó por los siguientes objetivos.

1.2. Objetivos de investigación

1. Teórico – documental.

Analizar los indicadores educativos actualmente más utilizados por instituciones regionales e internacionales para evaluar el desempeño educativo, en relación con los resultados de investigación sobre factores asociados al rendimiento académico.

2. Teórico – propositivo.

Diseñar un sistema de indicadores de evaluación del desempeño educativo que permita “mapear” los resultados de los centros educativos a nivel municipal y departamental, aplicando un modelo participativo con los potenciales usuarios.

3. Empírico.

Evaluar la incidencia de la aplicación de un modelo participativo, en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño de los centros educativos, en términos de cambios en el desempeño profesional de los participantes (directores distritales, directores de centro educativo y docentes de aula).

1.3. Delimitación espacial y temporal

El estudio se desarrolló en el departamento de Francisco Morazán, república de Honduras, Centroamérica. Este departamento es uno de los 18 en que se divide el territorio nacional e incluye a la ciudad capital del país, Tegucigalpa, MDC. La Dirección Departamental de Educación de Francisco Morazán, población del estudio, incluye 43 distritos escolares, 923 centros de educación primaria, 332 directores de centro que no atienden grado, 3,322 docentes de aula y 149,099 alumnos matriculados. El trabajo de campo se realizó entre mayo del 2007 y abril del 2008.

1.4. Aportes del estudio

Mediante la aplicación de un diseño Pre experimental con Medición Inicial, el estudio muestra cómo, aún en contextos cuya cultura organizacional es completamente ajena a la rendición de cuentas, la aplicación de un modelo participativo en el que los futuros usuarios se incorporan activamente en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación de desempeño, incide en la modificación de su práctica profesional en relación con los indicadores seleccionados.

A nivel propositivo el estudio aporta un modelo de sistema de indicadores educativos para evaluación del desempeño construido participativamente con los futuros usuarios, y por ello, adecuado al contexto socio-educativo particular en que se aplicará.

A nivel teórico-documental el estudio aporta una revisión de los indicadores educativos más utilizados actualmente en diferentes contextos y organismos nacionales e internacionales, en relación con aquellas variables que la investigación educativa ha identificado como relevantes al analizar el rendimiento académico de los alumnos.

1.5. Limitaciones del estudio

El estudio presenta al menos dos tipos de limitaciones importantes, una referida a las restricciones temporales para medir la incidencia en las variables analizadas y otra respecto a pérdida de unidades muestrales en la medición final. En relación a la primera, está claro que para poder mostrar con mayor contundencia los efectos de la aplicación del modelo participativo en la práctica profesional de los sujetos bajo estudio, se requería más tiempo y, de ser posible, no sólo el diseño sino también la implementación completa del Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño, al menos durante un año escolar.

En relación con la pérdida de unidades muestrales en la medición final, se presentó el hecho de que por problemas de impresión y distribución (que tuvo la Secretaría de Educación) del material didáctico a través del cual se midió el cambio en la práctica profesional de los docentes de aula (las Pruebas Formativas mensuales para alumnos, considerando su frecuencia y forma de uso), se perdió más del 60% de la muestra inicial al aplicarse la medición de salida, lo que imposibilitó la comparación en este indicador en esa categoría de unidades muestrales (las otras dos categorías fueron directores de distrito escolar y directores de centro educativo).

2. MARCO TEÓRICO

Dado que el propósito del estudio es evaluar la incidencia de la aplicación de un modelo participativo en el diseño de un sistema regional de indicadores para evaluar el desempeño educativo, en términos de cambios en el desempeño profesional de los participantes (directores distritales, directores de centro educativo y docentes de aula), el contexto teórico en que se ubica la investigación está relacionado con las categorías Administración Pública Gerencial, Rendición de Cuentas, Evaluación de Desempeño y el modelo participativo propuesto por Reimers y McGinn (1997), El Diálogo Informado, que a su vez implica elementos básicos de la Teoría de Establecimiento de Metas al explicar la motivación de los participantes.

2.1. Administración Pública Gerencial y Rendición de Cuentas

De una u otra manera, la mayor parte de la bibliografía reciente a nivel internacional sobre la Administración Pública gira en torno a un eje fundamental: un nuevo modo de organización y funcionamiento del aparato burocrático se está implementando, quizá no tan claramente en el plano teórico, pero sí en una serie de reformas efectivamente implementadas en diversos países a partir de los años ochenta. Más allá del contenido específico que se asigne a estas transformaciones en marcha (las cuales varían en forma e intensidad en cada caso nacional e incluso al interior de los mismos), lo cierto es que parece haber un generalizado consenso respecto a que el "viejo esquema" burocrático está siendo sustancialmente modificado.

El desafío al que todas las reformas quieren responder es generalmente compartido: La necesidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal. Este impulso se ha hecho más urgente en los últimos veinte años debido a la generalizada "crisis fiscal del Estado", y también a las frecuentes quejas contra la burocracia por parte de un creciente público insatisfecho con los servicios estatales; paralelamente, la "globalización" ha traído

aparejada la aceptación de que el funcionamiento eficiente del Estado forma parte de las condiciones de la "competitividad sistemática" de cada país ¹.

Como parte de este amplio proceso de reforma de la administración pública, en los últimos veinte años ha venido cobrando fuerza una suerte de "paradigma" que propone determinadas soluciones a los clásicos problemas de la burocracia, basados en la introducción, en el sector público, de mecanismos propios de la empresa privada y el mercado. Aunque no resulta fácil identificar un único cuerpo consistente de argumentos y recetas que constituyan ese paradigma, la literatura se refiere recurrentemente a él a través de distintas expresiones: "**new public management**" ² (acuñada desde una visión crítica por Hood, 1991) parece ser la más difundida, aunque se habla también de "**paradigma post-burocrático**" (Overman y Boyd, 1994), "**gerencialismo público**" o "**administración pública gerencial**" (Bresser Pereira, 1996), o de "**gobierno empresarial**" (Osborne y Gaebler, 1992). Este movimiento hacia nuevas formas de acción pública tiene como base conceptual la abundante biografía sobre técnicas de gerenciamiento (management) en general, producida en relación con el manejo de empresas privadas y aplicada ahora al sector público.

Esta perspectiva ha llevado a "exportar" algunas de las técnicas favoritas del gerencialismo al sector público, entre las que cabe destacar: **Total Quality Management** (TQM, Calidad Total), **Management by Objectives** (Gerencia por objetivos), Planeamiento Estratégico, y por supuesto, la **Accountability** (la rendición de cuentas, la responsabilidad por los resultados). Este último concepto adquiere particular relevancia por su adopción generalizada en la concepción de la "nueva" administración pública a nivel internacional. Al respecto, Schedler ha planteado que: "Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del

¹ Sobre los factores que han confluído para provocar este generalizado movimiento hacia la eficientización de la administración pública ver Aucoin (1995), Schwartz (1994); Boston et al (1991), Bresser Pereira (1996), entre otros.

² Sobre las fuentes del "*New public management*" ver Peters (1996), Boston (1991).

poder” ... “La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática” (1999, p. 8).

Pese a ello, su significado no es tan unívoco como podría esperarse. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la de **rendición de cuentas**. Pero hay que aclarar que existen matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Se puede precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. Debe agregarse que junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho).

Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de los otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas -a los que rinden cuentas al igual a los que exigen cuentas. Dado que, hablar siempre de “exigencia y la rendición de cuentas” complica el lenguaje, por lo general se emplea la fórmula abreviada de “rendición de cuentas” como equivalente de *accountability*. En resumen, respecto a su contenido, en el ámbito político, se afirma que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

En este sentido, Schedler en su clásico trabajo “¿Qué es la rendición de cuentas?” (1999), destaca que parte del atractivo de este concepto es que es amplio. La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo

supedita a la amenaza de sanciones. Sin embargo, el autor aclara que si bien la rendición de cuentas usualmente abarca las tres dimensiones – información, justificación y sanción -, “las tres no forman un núcleo de atributos necesarios que de manera binaria estén o presentes o ausentes, y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas”. Por un lado, se trata de variables de tipo continuas que no se manifiestan como todo o nada, sino en grados; las tres pueden presentarse con intensidades y énfasis variados. Por otro lado, hay muchos casos en los cuales una o dos de las tres dimensiones pueden estar ausentes, o sólo débilmente presentes, y de todos modos se pueden considerar ejercicios efectivos de rendición de cuentas (p. 20).

En este sentido, Schedler agrega que siguiendo una distinción analítica introducida por David Coller y James Mahon (1993), “habríamos que concebir la rendición de cuentas no como un concepto ‘clásico’, sino como un concepto ‘radial’. Los conceptos clásicos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta “semblanza de familia” (Wittgenstein). A sus instancias empíricas les puede faltar uno o más de los elementos que caracterizan la expresión plena o “prototípica” del concepto. En el caso que interesa aquí la categoría de rendición de cuentas implica las tres dimensiones de información, justificación y sanción. En sus expresiones empíricas, empero, alguna(s) de estas tres puede(n) estar ausente(s) (1999, p. 12-15).

Este último aspecto señalado por Schedler es muy relevante al analizar los procesos de rendición de cuentas que se vienen desarrollando en el ámbito educativo, dado que usualmente su aplicación implica el diseño e implementación de sistemas de información y marcos normativos construidos ad hoc para cada caso considerado. Y dado que esos procesos son graduales, con frecuencia se cuenta solamente con uno o dos de los elementos constitutivos de una Rendición de Cuentas en sentido estricto.

2.2. Rendición de Cuentas y Evaluación Educativa

La temática de la evaluación educativa, durante mucho tiempo restringida al ámbito del aula de clases, ha tenido en los últimos años una expansión considerable. En el marco general de la reforma de la administración pública, y en el particular de los procesos de reforma educativa orientados a la “descentralización” y al establecimiento de “estándares de rendimiento”, la evaluación educativa viene asumiendo nuevas funciones referidas a la evaluación de macroestructuras (como el sistema educativo nacional, o por niveles, o regionales), y la de mesoestructuras (el currículo, proyectos educativos, procesos de formación de docentes, programas e instituciones educativas, etc.) bajo el enfoque de Rendición de Cuentas. En esta perspectiva se cuenta ya con una amplia trayectoria en los países anglosajones ³, pero es todavía incipiente en la región latinoamericana (Rodríguez, A., 2000, p. 135).

La lentitud de la aplicación de la Rendición de Cuentas en la región no es casual. Los países de América Latina han heredado el rol centralista de sus gobiernos en el financiamiento y distribución de la educación pública. Ese rol centralista unido a una deficiente capacidad administrativa, a una débil tradición de democracia popular y a la existencia de sindicatos de maestros muy fuertes, han dado lugar a sistemas que no tienen 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 de América Latina se preocupan más del bienestar de los maestros que de los usuarios de las escuelas: Los estudiantes y padres de familia (Winkler, 2006).

En la región es frecuente que los padres de familia no tienen a quien recurrir si se sienten descontentos con la educación de sus hijos. De tener recursos económicos, con frecuencia optan por matricular a sus hijos en escuelas privadas. Sin embargo, la mayoría de las familias no cuentan con las condiciones para hacerlo y no tienen, tampoco, la capacidad para presentar

³ Sus inicios se ubican en los años setenta en Gran Bretaña. Básicamente se implementó a través de un Currículo Nacional que especifica metas de logro y que sirve de base para la evaluación mediante pruebas nacionales de corte estandarizado (McCormick y James, 1996; Terigi, 1997; Rodríguez Ousset, 1997)

sus quejas en torno a la educación de sus hijos, y casi ningún poder para influir en su enseñanza. Por ello la *accountability* o rendición de cuentas se está convirtiendo en un tema de análisis en la bibliografía contemporánea sobre educación en América Latina.

Como se ha planteado anteriormente, rendición de cuentas significa fijar la responsabilidad por las propias acciones y los resultados de dichas acciones. Esto implica que debe haber una rendición de cuentas (es decir, una especificación de lo que se ha hecho y los resultados que se han logrado) a algún tipo de autoridad, ya sea un nivel superior en la jerarquía o alguna autoridad externa. Esto puede incluir la presentación de reportes a personal de más alto rango dentro de una organización, a organizaciones de más alto nivel, o bien a organismos fiscalizadores. En el campo de la educación, esto incluye entregar información a las apoderados, contribuyentes, empleadores y otras partes interesadas por la calidad de la educación. La entrega de información, aunque no fija responsabilidades, puede servir para identificar problemas y deficiencias y es un paso importante que centra la atención en los aspectos sobre los cuales se pueden tomar acciones para mejorar la educación (McMeekin, 2006).

En particular, en el sector educativo, el término ha llegado a significar responsabilizar a las escuelas (y a sus directores y personal) por los resultados logrados. Usualmente se considera como el más importante, el aprendizaje de los alumnos, pero muchos países latinoamericanos carecen de información basada en pruebas de rendimiento para medir el desempeño académico. En estos casos, la rendición de cuentas se basa en otros datos (tales como tasas de completación, repetición y abandono, tasas de graduación y proporción de alumnos que continúan hacia niveles educativos más altos) que informan sobre el nivel de desempeño de las escuelas.

En estas situaciones, también se considera deseable incluir información que indique respecto a cómo se están administrando las escuelas. Ampliando desde escuelas individuales a sistemas escolares completos (local, autoridad de mayor nivel o nacional), lo que también significa responsabilizar a los funcionarios del sector educativo por los niveles de desempeño de los

sistemas bajo su control, o por cambios en el desempeño a lo largo del tiempo. Un aspecto importante de los sistemas de rendición de cuentas es su atención enfocada en los resultados de educación más que en los insumos al proceso educativo.

Una comprensión más profunda de los procesos de Rendición de Cuentas en educación puede lograrse revisando algunos conceptos que están estrechamente relacionados con la *Accountability* Educativa, y que de alguna manera la implican, como son: La Evaluación externa, los Estándares Educativos, la Supervisión Educativa, Centros Acreditados, Certificación de Centros y de Docentes (McMeekin, 2006, p. 21-22).

- **Evaluación** se refiere a tipos de pruebas que pueden entregar información respecto al desempeño de las escuelas, pero que en sí mismas no constituyen un sistema de *accountability*. La evaluación ha llegado a significar pruebas muestrales (a diferencia de las pruebas censales del 100% de los alumnos de una jurisdicción) y se usa para entregar información sobre el desempeño de los sistemas educativos nacionales o regionales.
- Los **estándares**, que especifican qué deben saber los alumnos en distintas asignaturas y a distintos niveles de escolaridad, constituyen un ingrediente esencial de la *accountability*. Las declaraciones de "Objetivos Fundamentales" y "Contenidos Mínimos" que se han establecido algunos países latinoamericanos, especifican el contenido que debe ser cubierto en el currículo para cada asignatura, pero no incluyen estándares que especifiquen el contenido que los alumnos deberían saber y ser capaces de hacer en cada campo curricular y a cada nivel de escolaridad.
- La **Supervisión educativa**, mediante la cual funcionarios experimentados de algún ministerio u organismo central visitan e "inspeccionan" las escuelas para evaluar cómo se están desempeñando sobre la base de su observación y juicio. Se ha utilizado en los países desarrollados y con menos frecuencia en los subdesarrollados durante muchos años, con diversos niveles de éxito.

- Existen escuelas independientes, entre ellas algunos centros de élite, que pertenecen a organizaciones que proveen **acreditación**. Esto significa una evaluación objetiva, basada en un estudio estructurado realizado por un equipo visitante de educadores y evaluadores experimentados, que certifican que una escuela está entregando educación de alta calidad. Es una indicación de que la escuela está cumpliendo con los altos estándares que la organización acreditadora fija para sus miembros y/o centros asociados.
- La **certificación** es también un término que se está utilizando para describir un sistema voluntario mediante el cual los centros educativos realizan un autoestudio (siguiendo una estructura establecida por la organización certificadora) para ver en qué medida están cumpliendo con estándares prescritos (los procesos de acreditación también implican un autoestudio detallado). Dicho autoestudio luego es usado como base para la evaluación y certificación por el organismo externo.
- También existen sistemas de **certificación de docentes**, que evalúan a los maestros en relación con las capacidades y habilidades que asumen necesitan para un buen desempeño. Estas certificaciones habitualmente van más allá de la titulación básica para enseñar y se basan no sólo en los niveles de escolaridad y años de experiencia profesional que tiene el maestro, sino también en información (basada en parte en observaciones de aula) que indica su dominio de las materias enseñadas y el manejo de distintos métodos didácticos.

Como puede percibirse a partir de los conceptos anteriores, la Rendición de Cuentas en educación es una actividad compleja que implica procesos de evaluación, de desarrollo de normativas, de consenso político, etc. Por ello, la instauración de sistemas de rendición de cuentas en el área educativa implica ciertas condiciones básicas. PREAL (2003) identificó "cuatro condiciones necesarias para un sistema de *Accountability* educativa":

1. Estándares educativos como referentes de aprendizaje.

Como se ha señalado anteriormente, los estándares permiten que se sepa cuáles son los resultados esperados de las escuelas. En términos prácticos, los estándares respecto a contenidos y desempeño “definen lo que los niños deben saber en cada nivel y describen el tipo de desempeño que representa un logro excelente, aceptable y deficiente” (PREAL, 2003). Una de las características importantes de un sistema de estándares es que, al especificar lo que *todos los alumnos* deben saber en cualquier nivel y en cualquier asignatura, se establecen altas expectativas de que cada alumno puede tener éxito en la escuela.

La idea de especificar qué se espera que aprendan los niños y qué enseñan las escuelas se ha hecho muy popular en los países del mundo desarrollado. Un programa ampliamente discutido en los Estados Unidos llamado “*No Child Left Behind*” (NCLB – Ningún niño Rezagado) explicita que los 50 estados estadounidenses deben establecer sistemas de estándares y *accountability* basados en pruebas estandarizadas.

Estos estándares deben utilizarse para asegurar que las escuelas se están desempeñando adecuadamente. El sistema requiere que cualquier escuela que no logra demostrar un desempeño adecuado o que está en vías de mejoramiento, debe quedar sujeta a algún tipo de consecuencias, entre ellas fuertes sanciones. Los estados que no implementan tal sistema pierden el financiamiento federal para los programas educativos. El programa estadounidense ha sido enormemente controversial y no es, probablemente, el tipo de sistema de *accountability* recomendado para los países de América Latina. Sin embargo, existen puntos importantes a considerar y lecciones a aprender de la experiencia de EE.UU. y de la forma como los distintos estados han respondido a ella.

Los estándares para el desempeño estudiantil también pueden complementarse con estándares para los maestros, basados en su preparación académica o en otros factores tales como asistencia al trabajo y, si existe disponibilidad de datos, el nivel de desempeño de sus alumnos. En forma similar, se puede responsabilizar a las escuelas por la disponibilidad de

libros de texto y materiales pedagógicos, o por otros factores tales como la disponibilidad de laboratorios de ciencias y computadoras. Como señala PREAL, “ningún país del hemisferio ha logrado todavía establecer, difundir e implementar plenamente los estándares educativos nacionales que fijen altas expectativas para todos los alumnos. Muchos han establecido estándares para la preparación de los docentes pero no los hacen cumplir. Virtualmente ninguno ha establecido estándares para la disponibilidad de materiales pedagógicos, aunque Brasil ha avanzado mucho en esta dirección” (PREAL, 2003, p. 17).

Debe cumplirse además un claro alineamiento entre estándares, currículos y pruebas. Una de las temáticas más importantes asociadas con las pruebas basadas en estándares es que, además de los estándares sobre lo que los alumnos deben saber en cada nivel, los currículos que especifican lo que debe enseñarse deben estar alineados con los estándares. Asimismo, las pruebas utilizadas para evaluar en qué medida los alumnos están logrando el aprendizaje deseado deben estar alineadas tanto con los estándares como con los currículos. No tiene sentido tratar de responsabilizar a las escuelas y alumnos por resultados específicos a menos que el currículo efectivamente enseñado esté estrechamente relacionado con estos resultados y que las pruebas que evalúan el desempeño estén basadas en dicho currículo.

2. Información sobre el desempeño de los actores educativos.

Para poder responsabilizar a las escuelas y los maestros por los resultados, es obviamente necesario contar con la información sobre dichos resultados. La información basada en pruebas es el indicador más directo de los resultados, pero no siempre está disponible en los países de América Latina. Otros tipos de información también pueden entregar referentes sobre el nivel al que se están desempeñando las escuelas.

Si la información a utilizar está basada en pruebas, que es la opción más recomendable desde la perspectiva de rendición de cuentas, deben considerarse al menos cuatro decisiones de singular importancia: 1) Pruebas estandarizadas o pruebas basadas en el desempeño,

2) Evaluaciones muestrales o evaluaciones censales, 3) Pruebas referidas a norma o pruebas en base a criterio, y 4) Comparaciones transversales o análisis longitudinal.

Si por el contrario, se carece de información basada en las pruebas, algunas alternativas de información para un sistema de información sobre desempeño de centros puede ser (McMeekin, 2006, p. 30-32): 1) Información respecto al flujo de alumnos a través de los diferentes niveles, subniveles y ciclos educativos, 2) Información sobre las tasas de transición de un nivel/ subnivel al siguiente, 3) Información respecto al número de alumnos por sección, 4) Información respecto a los docentes, su escolaridad, titulación, experiencia profesional, rotación de docentes en los centros, 5) Sistemas de certificación de los docentes, 6) Información acerca de la gestión de los centros educativos tales como ejecución de proyectos, declaración de objetivos, normas y procedimientos, tasa de asistencia de docentes, y 7) Información respecto a insumos tales como libros de texto y otros materiales educativos.

3. Consecuencias respecto al cumplimiento de los estándares y/ o metas establecidas.

Este es uno de los aspectos más importantes pero a la vez más sensibles de un sistema de *accountability*. Cabe recordar que el objetivo de la *accountability* es mejorar la educación, y no imponer castigos. Pero para lograr que se tomen en serio y tengan una influencia real sobre el desempeño, los estándares y la información respecto a si se están cumpliendo deben tener consecuencias. Es por ello que es necesario contar con un sistema objetivo de Rendición de Cuentas que incluya consecuencias tanto para los maestros como los alumnos si el desempeño cae por debajo de los estándares deseados.

Una cuestión clave tiene que ver con el nivel de las sanciones que deben aplicarse si las escuelas no cumplen con los estándares. Si un sistemas de *accountability* no tiene consecuencias significativas entonces puede ocurrir que los alumnos y maestros se lo tomen a la ligera y sigan comportándose igual que antes, cayendo por debajo del nivel de excelencia prescrita por los estándares. Una forma de consecuencia es la publicación de información

sobre el desempeño, que trae la influencia de la opinión pública y la presión del orgullo o la evitación de la vergüenza sobre las escuelas y los maestros que se están desempeñando mal.

Consecuencias más serias pueden ser advertir a las escuelas con deficiente desempeño que serán objeto de serias sanciones si no mejoran dentro de un plazo específico (esta práctica es requerida por la ley NCLB en los EEUU). A continuación, si no se produce el mejoramiento deseado, pueden haber intervenciones tales como ofrecer a los alumnos de dichas escuelas subsidios para que asistan a otras escuelas mejores en otro lugar, cambiar el director y parte o todo el personal de la escuela deficiente, hasta llegar al cierre de la escuela.

Parte de la polémica sobre los altos estándares y las consecuencias fuertes es que de hecho conduzcan a cambios no deseados en el comportamiento de los actores involucrados (la investigación ha confirmado que esto sucede), pues dichos cambios tal vez no sean los indicados para contribuir al verdadero mejoramiento de la educación de los niños. Entre las posibles distorsiones del comportamiento que han sido observadas en varios casos (McMeekin, 2006, p. 37), están: 1) la distorsión del currículo por estrechamiento del alcance de las materias enseñadas en una escuela, a aquellas cubiertas en las pruebas que evalúan el desempeño, que habitualmente se limitan al lenguaje y matemáticas; 2) que la atención de los maestros se centre en aquellos grupos de alumnos cuyos puntajes en las pruebas sean más susceptibles de mejorar, ignorando así las necesidades de los niños que requerirían de mucha ayuda para cumplir con los estándares; 3) que la enseñanza se centre en el desarrollo de destrezas para responder a pruebas – entre ellas cómo contestar a base de suposiciones fundamentadas y cuándo conviene hacerlo – en lugar del contenido prescrito en los estándares; 4) impedir que los alumnos que se prevé tendrán un pobre desempeño se presenten a la prueba (esto puede hacerse instándolos o exigiéndoles permanecer en casa o asignándolos a categorías de alumnos con trastornos de aprendizajes que están eximidos de tomar las pruebas); 5) simplemente permitiendo o alentando la trampa, lo que incluye intentos por conseguirse las pruebas por adelantado

Todos estos ejemplos de comportamiento distorsionado han sido observados en algún momento o lugar donde las consecuencias de no cumplir con los estándares son muy serias, tales como el despido de los maestros, el cierre u otras sanciones a las escuelas, o la denegación del certificado de graduación a los alumnos. Mientras más serias sean las consecuencias, más probable es que estas causen distorsión (PREAL, 2006).

4. Autoridad para la toma de decisiones.

Si las escuelas han de ser responsabilizadas por la calidad de sus servicios educativos, deben tener la facultad de influir en su propio desempeño. Esto significa que las escuelas (y las comunidades que estas atienden) deben contar con autoridad para efectuar cambios y mejoramientos. Esto a su vez implica que las escuelas deben tener un control significativo sobre sus recursos (al menos una proporción significativa del presupuesto que puedan utilizar para realizar mejoramientos tales como el fortalecimiento de la enseñanza, la obtención de mejores materiales, etc.). Asimismo, los directores de las escuelas deben estar facultados para construir equipos de maestros que compartan las mismas metas y realicen esfuerzos diligentes para lograr los objetivos de la escuela, y las comunidades deben tener una voz importante en la elección de los directores de la escuela.

Esto es muy distinto de los patrones de gestión escolar que se observan más frecuentemente en América Latina. Existe una larga historia de esfuerzos por descentralizar el control de las escuelas en los países de esta región, algunos de los cuales han tenido éxito pero muchos otros no. En muchos casos lo que se ha logrado es un grado de “desconcentración” del control, en lugar de una plena descentralización que daría a las comunidades y escuelas la autoridad requerida para elaborar presupuestos y contratar maestros con las habilidades, orientación y motivación necesarias para mejorar la educación.

Sobre esta temática, Winkler y Gershberg (2000) hacen una distinción entre la *accountability* “política”, que transfiere la autoridad a niveles subordinados del gobierno, y la *accountability*

“educativa”, que otorga autoridad a las escuelas en términos de liderazgo, selección y manejo de maestros, planes y programas, y recursos. En una exposición-resumen (p. 20) sostienen que existe creciente evidencia de que “las reformas de descentralización que se centran en la autonomía de las escuelas, en oposición a la autonomía municipal o regional, contribuyen a crear escuelas de alto desempeño”. A menos que las escuelas y las comunidades cuenten con autoridad real, es poco probable que ocurran muchos cambios.

Existe una fuerte tendencia a que los intereses establecidos, ya sea en la administración central o en los gremios de maestros, se opongan a propuestas o medidas orientadas a otorgar más autoridad a las escuelas. Los burócratas del ministerio central sostienen que las escuelas no tienen la capacidad de utilizar tal autoridad, o que ésta será abusada. Las organizaciones de maestros temen que sus miembros sean objeto de favoritismo o abuso si pueden ser contratados y despedidos a nivel local. Si se ha de transferir autoridad real a las escuelas, es necesario proporcionar capacitación y preparación sobre cómo usarla a nivel de la escuela y la comunidad, como también de prever salvaguardas contra acciones abusivas.

Como puede desprenderse de lo anteriormente expuesto respecto a Rendición de Cuentas y Evaluación Educativa, si bien la *Accountability* en educación tiene sus raíces en procesos mas amplios relacionados con la “Administración Pública Gerencial”, tiene elementos que le diferencian claramente de esta última. La principal, desde la perspectiva de este estudio, es el hecho de que la Rendición de Cuentas en la administración pública en general tiene un énfasis en la función de “control”, mientras que en educación, tal como corresponde a la definición de evaluación educativa, el acento está en la posibilidad de mejora, como una función instrumental orientada al logro de las metas educativas. Una segunda diferencia de especial interés es el hecho de que la *Accountability* educativa implica, con particular énfasis en el contexto latinoamericano, la construcción de consensos para su implementación. Precisamente, estas diferencias citadas acercan el concepto de Rendición de Cuentas en educación al de Evaluación del Desempeño del mundo empresarial.

2.3. Evaluación educativa y Evaluación de Desempeño

La evaluación en el marco educativo es, siempre, una función instrumental que, en consecuencia está al servicio de las metas educativas. Su verdadera aportación es de favorecer y facilitar decisiones que conducen al logro de los objetivos propuestos. Tanto en relación con las grandes decisiones, como son las referidas a la planificación, selección de medios, asignación de recursos, elección de metodologías, promoción de alumnos, organización del personal, con las decisiones más inmediatas de aula (Ruíz, J., 1996).

Sin embargo, como se señalara anteriormente, la evaluación educativa es un fenómeno habitualmente circunscrito al aula, referido a los alumnos y limitado al control de los conocimientos adquiridos, a través de pruebas de diverso tipo. Planteada de forma negativa, realizada en malas condiciones y utilizada de forma jerárquica, la evaluación permite saber pocas cosas de cómo se produce el aprendizaje y pocas veces sirve para mejorar la práctica de los profesores y, desde luego, del contexto y el funcionamiento de las escuelas.

Pero, como se describiera en un apartado anterior, en el contexto de la Administración Pública Gerencial, la Rendición de Cuentas ha alcanzado a la educación pública, y la evaluación "externa" ha aparecido en el escenario de las instituciones educativas, siendo, con frecuencia, mal recibida por los actores cuya labor se va a evaluar. Podría decirse que, con más frecuencia de lo deseable, la evaluación externa es percibida por buena parte de la comunidad educativa como un instrumento "bajo sospecha".

Y, sin embargo, pocos procesos resultan tan necesarios como la evaluación externa para regular el sistema educativo. La importancia social de la educación, la cuantía de los fondos que la sociedad dedica a estos menesteres y la complejidad del sistema educativo demandan una labor permanente de diagnóstico sobre su estado y su funcionamiento. "Muchas son las variables que condicionan este funcionamiento: la formación del profesorado y su motivación, las características de los estudiantes, las condiciones económicas y culturales de sus familias, el número de estudiantes por aula, la infraestructura y recursos disponibles, las características del

currículo, la metodología utilizada, los materiales didácticos, etc. Conocer el estado en que se encuentran estas variables y su papel en el sistema requiere un complejo proceso de investigación en el que los programas de evaluación externa deben desempeñar una función clave” (Pedrinaci, 2003, p. 5).

Pese a ello, y dado que la evaluación externa bajo la modalidad de evaluación del desempeño para la rendición de cuentas es relativamente reciente en educación, mientras que como evaluación del desempeño/ rendimiento viene siendo analizada desde hace varias décadas por la Psicología del Trabajo y la Teoría Administrativa, por consiguiente, al abordar su delimitación conceptual, su campo de aplicación, su utilidad para las organizaciones, los elementos de un sistema de evaluación del desempeño, así como los requisitos de los criterios y procedimientos del mismo, se consideran los aportes de las disciplinas citadas.

En relación con los énfasis dados por la Psicología del Trabajo al considerar la evaluación del desempeño/ rendimiento ⁴, Muchinsky (2004) señala que “Durante los últimos treinta años, el tema de la evaluación del desempeño ha atraído mucho interés en términos de investigación entre los psicólogos laborales. Sin embargo, el enfoque primordial de la investigación ha cambiado a lo largo del tiempo” (p. 202). Al respecto Latham, Skarlicki, Irvine y Siegel (1993) señalan que las primeras investigaciones sobre la evaluación del desempeño tendían a enfocar las propiedades psicométricas de los diversos tipos de instrumentos de calificación. Tales estudios incluían los efectos de las escalas de evaluación en la reducción de errores del calificador y en la mejora de la precisión. Las investigaciones más recientes en cambio, se han abocado al más amplio contexto organizacional en el cual se conducen evaluaciones del desempeño, incluyendo las reacciones del usuario, las percepciones de justicia y cómo pueden emplearse las evaluaciones para desarrollar a los empleados.

La Psicología del Trabajo también ha analizado la delimitación conceptual de la evaluación del rendimiento, al respecto Campbell, McCloy, Oppler y Sager (1993) plantearon que el concepto

⁴ En los textos de Psicología del Trabajo traducidos al español, aparecen los términos Evaluación del desempeño y Evaluación del rendimiento como equivalentes.

de rendimiento está muy poco entendido. Establecieron que el rendimiento debe distinguirse de la efectividad. Planteando que, **Rendimiento** es sinónimo de comportamiento, es lo que la gente hace en la realidad, y puede ser observado. El rendimiento incluye acciones que son relevantes para las metas de la organización y puede ser medido en términos de los que realmente hace cada individuo (esto es, el nivel de su contribución). La **efectividad**, por otra parte, se refiere a la evaluación de resultados del rendimiento y se encuentra más allá de la influencia o el control del individuo. Las medidas de la efectividad, aunque tienen una gran importancia para la organización, se ven contaminadas por factores sobre los cuales el empleado tiene poca influencia. Recompensar o castigar a las personas sobre la base de su efectividad puede ser injusto y contraproducente. Aún cuando existe una relación entre el rendimiento y la efectividad, no deben confundirse ambos conceptos. El significado de la distinción es que las evaluaciones del rendimiento del empleado deben dirigirse a comportamientos relacionados con el trabajo que sí están bajo el control del empleado.

A partir de esta delimitación, se plantea que la evaluación del desempeño es el proceso mediante el cual se estima el rendimiento global del empleado. Constituye una función esencial que de una u otra forma, suele efectuarse en toda organización moderna. La mayor parte de los empleados procuran obtener retroalimentación respecto a la manera en que cumplen sus actividades, y las personas que tienen a su cargo la dirección de labores de otros empleados tienen que evaluar el desempeño individual para decidir las acciones que han de tomar. Se considera que, si el desempeño es inferior a lo estipulado, el gerente o el supervisor deben emprender una acción correctiva; de manera similar, el desempeño satisfactorio o que excede a lo esperado, debe alentarse.

Cuando se cuenta con un sistema formal y sistemático de retroalimentación, el departamento del personal puede identificar a los empleados que cumplen o exceden lo esperado y a los que no lo hacen. Asimismo, un sistema de evaluación del desempeño bien fundamentado ayuda a evaluar los procedimientos de reclutamiento, selección y orientación. Incluso las decisiones referentes a promociones internas, compensaciones y otros más del área del departamento de

personal, dependen de la información sistemática y bien documentada disponible sobre el empleado.

La evaluación del desempeño aporta importantes ventajas a las organizaciones que la aplican, tal como se resume en la siguiente tabla No. 1 (Werther y Davis, 2000). Además de utilizar esta información para mejorar el desempeño, muchas empresas la emplean para determinar las compensaciones que otorgarán. Un buen sistema de evaluación puede también identificar problemas en el sistema de información de recursos humanos. Las personas que se desempeñan de manera insuficiente pueden poner en evidencia procesos equivocados o deficientes de selección, orientación y capacitación. De modo igualmente importante, el desempeño inferior al esperado puede indicar que el diseño del puesto o los desafíos externos no han sido considerados en todas sus facetas. Como se desprende de otros procedimientos, por ejemplo los exámenes de selección, una organización no puede adoptar de manera arbitraria cualquier sistema de evaluación del desempeño. El sistema debe ser válido y confiable, efectivo y aceptado. Además de poseer estas características, debe adaptarse a las necesidades específicas de la empresa.

Tabla No. 1

Ventajas de la evaluación del desempeño
<ul style="list-style-type: none">▪ Mejora el desempeño. Mediante la retroalimentación sobre el desempeño, el gerente y el especialista del personal realizan acciones adecuadas para mejorar el rendimiento de cada integrante de la organización.▪ Políticas de compensación. Las evaluaciones del desempeño ayudan a las personas que toman decisiones a determinar quiénes deben recibir qué tasas de aumento. Muchas compañías conceden parte de sus incrementos con base en el mérito, que se determina principalmente mediante evaluaciones del desempeño.▪ Decisiones de ubicación. Las promociones, transferencias y separaciones se basan por lo común en el desempeño anterior o en el previsto. A menudo las promociones son un reconocimiento del desempeño anterior.▪ Necesidades de capacitación y desarrollo. El desempeño insuficiente puede indicar la necesidad de volver a capacitar al empleado. De

Ventajas de la evaluación del desempeño

manera similar, el desempeño adecuado o superior puede señalar la presencia de un potencial latente que aún no se aprovecha.

- Planificación y desarrollo de la carrera profesional.

La retroalimentación sobre el desempeño guía las decisiones sobre posibilidades profesionales específicas.

- Imprecisión de la información.

El desempeño insuficiente también puede indicar que existen errores en la información de análisis de puesto, los planes de recursos humanos o cualquier otro aspecto del sistema de información del departamento de personal. Al confiar en información que no es precisa puede tomarse decisiones inadecuadas de contratación, capacitación o asesoría.

- Errores en el diseño del puesto.

El desempeño insuficiente puede señalar errores en la concepción del puesto. Las evaluaciones ayudan a identificar estos errores.

- Desafíos externos.

En ocasiones el desempeño se ve influido por factores externos, como la familia, salud, las finanzas, etc. Si estos factores aparecen como resultado de la evaluación de desempeño, es factible que el departamento de personal pueda prestar ayuda.

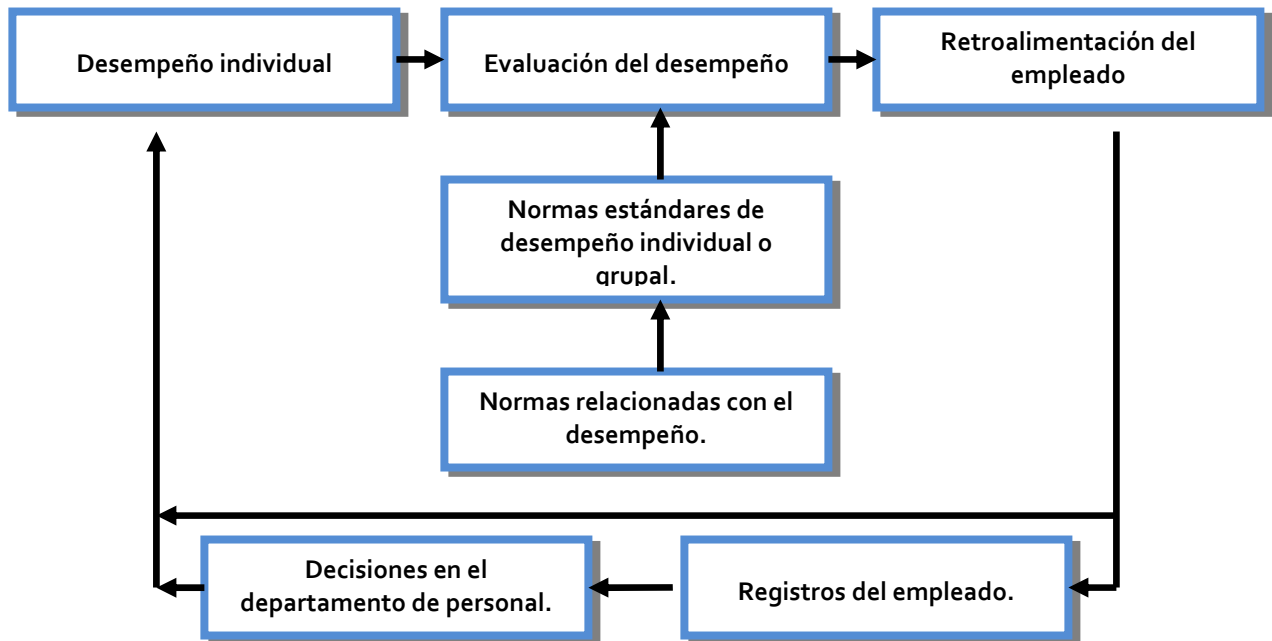
Fuente: Werther y Davis (2000) **Administración de Personal y Recursos Humanos**. México, Edit. Mc Graw Hill. p. 297.

La construcción de un sistema de evaluación del desempeño implica la consideración de sus elementos constitutivos, la figura No. 1 muestra los elementos de un sistema de evaluación. El enfoque que se elija tiene que identificar los elementos relacionados con el desempeño, medirlos y proporcionar retroalimentación a los empleados y al departamento de personal. Las normas para la evaluación del desempeño que se basan en elementos relacionados con el puesto pueden traducirse en resultados imprecisos o subjetivos.

Por norma general el departamento de recursos humanos diseña evaluaciones del desempeño para los empleados de todos los departamentos. Esta centralización obedece a la necesidad de uniformar el procedimiento. La uniformidad en el diseño y la práctica facilita la comparación de los resultados entre grupos similares de empleados. Aunque el departamento de personal puede desarrollar enfoques diferentes para ejecutivos de alto nivel, profesionales, gerentes, supervisores, empleados, obreros, se requiere uniformidad dentro de cada categoría para obtener resultados utilizables. Pese a que el departamento de personal es el encargado

de diseñar el sistema de evaluación, en pocas ocasiones los funcionarios del departamento aplican la evaluación misma, que en la inmensa mayoría de los casos es tarea del supervisor de cada empleado.

Figura No. 1 - ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO



Fuente: Werther y Davis (2000) **Administración de Personal y Recursos Humanos**. México, Edit. Mc Graw Hill. p. 298.

El objetivo principal de la evaluación del desempeño es aportar una descripción relativamente exacta y confiable de la manera en que el empleado realiza sus labores y cumple con sus responsabilidades. Para poder lograr este objetivo, los sistemas de evaluación deben estar directamente relacionados con el puesto además de ser prácticos y confiables. Por directamente relacionados con el puesto se entiende que el sistema sólo califica elementos de importancia para el logro del éxito en la labor que corresponde al individuo. Estos elementos se identifican como parte del proceso de análisis de puesto. Si la evaluación no se relaciona con el puesto carece de validez.

La evaluación del desempeño requiere **parámetros de desempeño**, que constituyen los estándares o mediciones que permiten tomar decisiones más objetivas. Para ser efectivos, estos parámetros deben guardar relación estrecha con los resultados que se desean en cada puesto. No pueden fijarse arbitrariamente; por el contrario, se desprenden en forma directa del análisis de puestos. El análisis de puestos pone en relieve normas específicas del desempeño mediante el análisis de las labores de los empleados actuales.

Como base en las responsabilidades y labores enlistadas en la descripción del puesto, el analista puede decidir qué elementos son esenciales y deben evaluarse en todos los casos. Cuando se carece de esta información o la misma no es procedente, por haberse modificado en el puesto, los parámetros pueden establecerse a partir de observaciones directas sobre el puesto o de conversaciones con el superior inmediato.

La evaluación del desempeño requiere también disponer de **mediciones del desempeño**, que son los sistemas de calificaciones de cada labor. Conviene diferenciar cuidadosamente la diferencia entre parámetro de desempeño y medición del desempeño. Para que resulten útiles, las mediciones deben ser de uso fácil, confiables y calificar los elementos esenciales que determinan el desempeño.

Las **observaciones del desempeño** pueden realizarse en forma directa o indirecta. La observación directa se da cuando quien califica el desempeño lo ve en persona. La observación indirecta ocurre cuando el evaluador debe basarse en otros elementos. En general, las observaciones indirectas son menos confiables porque evalúan situaciones hipotéticas. Pese a que no son tan confiables, resultan indispensables en muchas ocasiones dada la dificultad de medir el desempeño directamente en muchos casos. Ya que las evaluaciones de situaciones hipotéticas pueden diferir mucho de lo que ocurra en la realidad, es posible que conduzcan a error.

Las **mediciones objetivas del desempeño** son las que otras personas pueden verificar. Por norma general, las mediciones objetivas tienden a ser de índole cuantitativa. Se basan en aspectos como el número de unidades producidas, el número de unidades que resultan defectuosas, la tasa de ahorro de materiales, la cantidad vendida en términos financieros o cualquier otro aspecto que pueda expresarse en forma matemática precisa. **Las mediciones subjetivas del desempeño** son las calificaciones no verificables, que pueden considerarse opiniones del evaluador. En la figura No. 2 se compara la precisión de las mediciones objetivas y las subjetivas, mostrando que estas últimas son de baja precisión. Cuando las mediciones subjetivas son también indirectas, el grado de precisión baja aún más. Por ello, los especialistas en personal suelen preferir las mediciones directas y objetivas.

Figura No. 2

Mediciones del desempeño y sus grados relativos de precisión		
Tipos de medición del desempeño	Grado relativo de precisión	
	Observación directa	Observación Indirecta
Objetiva	Muy alta.	Alta.
Subjetiva	Baja.	Muy baja.

Fuente: Chiavenato, I. (2002), **Gestión del Talento Humano**. México. Edit. Mc Graw Hill. p. 180.

Otras temáticas relacionadas con la evaluación del desempeño en las que la Psicología del trabajo tiene mucho que aportar a la evaluación educativa externa bajo el enfoque de rendición de cuentas, son los referentes a los criterios y los procedimientos de la evaluación. En relación con los primeros, Malos (1998) destaca la importancia de utilizarse criterios objetivos, menos abiertos a la polémica a la hora de ser analizados, y el uso exclusivo de criterios que estén bajo el control del(los) sujeto(s) evaluado(s). En relación con los segundos, el autor destaca tanto la necesidad de utilizar procedimientos estandarizados y uniformes, como que además, cumplan la condición de identificar deficiencias y proporcionar oportunidades para corregirlas. El siguiente cuadro resume las principales recomendaciones referidas.

Tabla No. 2

Recomendaciones de contenido para evaluaciones del rendimiento
<p>Los criterios de evaluación</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Deben ser objetivos más que subjetivos.▪ Deben tener relación con el puesto de trabajo o estar basados en análisis del puesto.▪ Deben estar basados en comportamientos más que en atributos.▪ Deben estar bajo el control del sujeto evaluado.▪ Deben tener que ver con funciones específicas, no con valoraciones generales.

Tabla No. 3

Recomendaciones de contenido para evaluaciones del rendimiento
<p>Los procedimientos de evaluación</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Deben ser estandarizados y uniformes para todos los empleados dentro de un grupo de puestos de trabajo.▪ Deben comunicarse formalmente a los empleados.▪ Deben dar información sobre las deficiencias en el rendimiento y proporcionar oportunidades para corregirlas.▪ Deben dar acceso a los empleados para que revisen los resultados de la evaluación.▪ Deben ofrecer mecanismos formales de apelación o recurso que permitan que el empleado opine.▪ Deben utilizar calificadores múltiples, diversos e imparciales.▪ Deben proporcionar instrucciones escritas para la formación de los calificadores.▪ Deben requerir una documentación exhaustiva y consistente de todos los calificadores que incluyan ejemplos específicos del rendimiento con base en el conocimiento personal.▪ Deben establecer un sistema para detectar efectos discriminatorios o abusos potenciales del sistema en general.

Fuente: de "Current legal issues in performance appraisal", por S. Malos, 1998, en Performance appraisal, publicado por J. W. Smither, San Francisco. Jossey-Bass.

Finalmente, un aspecto esencial en la *Accountability* educativa es que los sujetos evaluados (sean docentes de aula, directores de centro, funcionarios, etc.) acepten los resultados de la evaluación y utilicen la información como base para desarrollar planes de mejora. Al respecto, desde la perspectiva de la Psicología del Trabajo, en una revisión de evaluaciones del rendimiento, Greenberg (1986) identificó siete características que contribuyen a que los empleados acepten sus evaluaciones y perciban que fueron justas:

1. Solicitud de información al empleado antes de realizar y utilizar la evaluación.
2. Comunicación en ambos sentidos durante la entrevista de evaluación.

3. Oportunidad de contradecir o rebatir la evaluación.
4. El grado de familiaridad del calificador con el trabajo del calificado.
5. Aplicación consistente de estándares de rendimiento.
6. Fundamentación de las calificaciones en el rendimiento real conseguido.
7. Fundamentación de las recomendaciones para incremento de salario o ascensos en las calificaciones.

Dada la relevancia de este aspecto en relación con el propósito del presente estudio, se retoma en el siguiente apartado desde la perspectiva de la conveniencia de concertar con los actores involucrados, tanto los criterios como los procedimientos de la evaluación del desempeño a implementarse.

2.4. Evaluación del desempeño y Procesos Participativos

Tal como se expusiera en el apartado anterior, la evaluación del desempeño es una apreciación sistemática del desempeño de cada persona, en función de las actividades que cumple, de las metas y resultados que debe alcanzar y de su potencial de desarrollo; es un proceso que sirve para juzgar o estimar el valor, la excelencia y las cualidades de una persona y, sobre todo, su contribución a la organización. La evaluación de desempeño recibe denominaciones variadas, como evaluación del mérito, evaluación de personal, informes de progreso, evaluación de eficiencia individual o grupal, etc., y varía de una organización a otra.

Desde la perspectiva de la administración de empresas la evaluación de desempeño es un proceso dinámico que incluye al evaluado y su gerente y representa una técnica de dirección imprescindible en la actividad administrativa actual; es un excelente medio a través del cual se pueden localizar problemas de supervisión y gerencia, de integración de personas a la organización, de adecuación de la persona al cargo, de posibles distancias o falta de entrenamiento y, en consecuencia establecer los medios y programas para eliminar o neutralizar tales problemas. En el fondo, la evaluación de desempeño constituye un poderoso

medio para resolver problemas de desempeño y mejorar la calidad del trabajo y la calidad de vida en las organizaciones.

Para efectos de este estudio interesa destacar cómo la evaluación del desempeño “moderna” (denominada Evaluación Participativa por Objetivos, EPPO), hace énfasis en los procesos participativos. Chiavenato (2002, p. 214-215) plantea al respecto que “En la moderna concepción, la evaluación de desempeño no comienza por la apreciación del pasado, sino por la focalización del futuro. O mejor, está más orientada hacia la planeación del desempeño futuro que hacia el juzgamiento del desempeño pasado. Y no se queda ahí, sino que procura orientar el desempeño hacia fines y objetivos previamente negociados y fijados, trata de dotarlo de todos los recursos necesarios para su adecuada consecución, busca hacerle seguimiento con mediciones adecuadas y comparativas, y en especial, busca darle coherencia a través de retroalimentación constante y evaluación continua. Todo esto busca garantizar el desempeño conforme a las necesidades de la organización y los objetivos de la carrera del evaluado.”

En esta perspectiva la definición de los objetivos se considera un paso importante para esclarecer las expectativas que despierta el empleado, es decir, de lo que debe tener en cuenta respecto de su desempeño. Además de la definición de objetivos, otro paso esencial es la conformidad del empleado con los objetivos. Los objetivos deben ser negociados para que haya compromiso. Esto depende del contrato de desempeño, que establece por escrito las expectativas y los compromisos para el próximo período. En consecuencia, el contrato de desempeño es un acuerdo negociado entre el gerente y el empleado frente a las responsabilidades del subordinado y del gerente durante el período considerado y las metas y objetivos que se deben alcanzar. El subordinado ejecuta tareas mientras el gerente proporciona los recursos necesarios para cumplirlas. Los recursos pueden ser equipos o persona, supervisión, orientación, maquinaria, instalación, entrenamiento, retroalimentación, consejería, etc.

Cada una de las partes del contrato tiene su propia responsabilidad. El subordinado espera recursos mientras el gerente espera resultados. El contrato de desempeño se basa en dos aspectos principales: informe de responsabilidades básicas y estándares de desempeño para cada una de ellas. El informe de responsabilidades básicas relaciona las actividades que el empleado deberá desempeñar, mientras los estándares de desempeño se refieren a descripciones de los resultados u objetivos que debe alcanzar. El ciclo de EPPO define objetivos y responsabilidades, desarrolla estándares de desempeño, evalúa el desempeño, redefine objetivos, y así sucesivamente. Es importante que se motive a las personas a través de recompensas materiales y simbólicas.

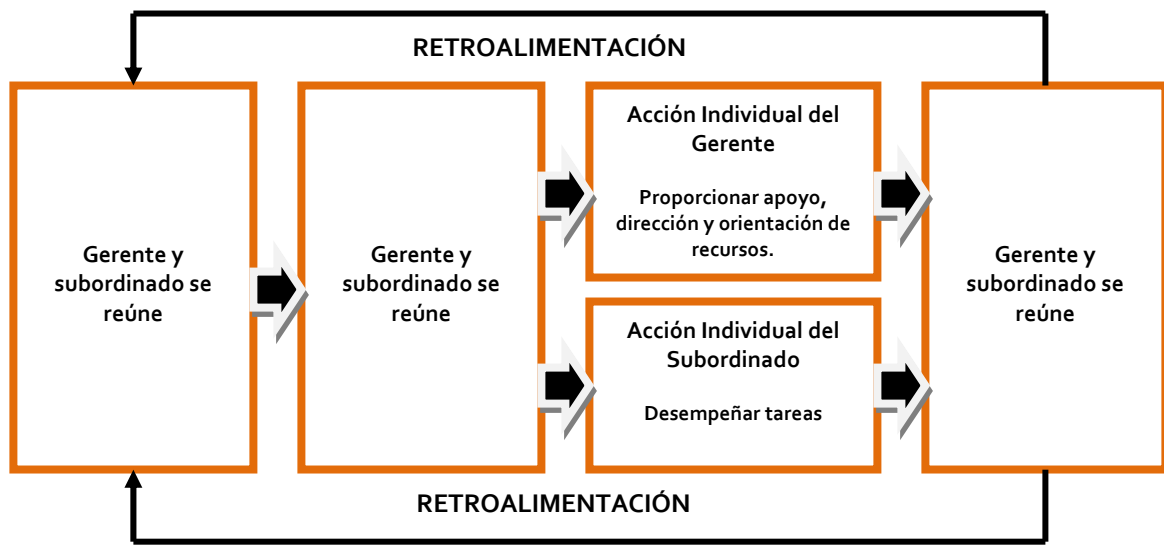
En términos generales, la aplicación de la Evaluación Participativa por Objetivos EPPO, tal como es presentada por Daft (1994, p. 95) implica el desarrollo de al menos seis etapas básicas, cada una de las cuales cumple funciones y actividades de primer orden en la lógica interna del proceso, no importa si la actividad es industrial, comercial, educativa, etc.

1. Formulación de objetivos consensuales. Es el primer paso de la EPPO. Un objetivo es una declaración del resultado que se desea alcanzar en determinado período. Los objetivos se establecen conjuntamente entre los subordinados y el gerente mediante intensa negociación, para llegar a un consenso. Los objetivos son consensuales y no impuestos de arriba hacia abajo. La superación de los objetivos debe beneficiar a la organización y permitir participación directa del evaluado en este beneficio; por ejemplo, los resultados favorables del centro educativo en una evaluación externa deben ayudar a dinamizar el desempeño hacia los fines buscados. El desempeño se deberá enfocar en la consecución de estos objetivos, de lo cual dependerá directamente la evaluación.
2. Compromiso personal frente a la consecución de los objetivos conjuntamente establecidos. Es imprescindible que el evaluado (docentes en el caso que acá interesa) acepte plenamente los objetivos y se comprometa a alcanzarlos; ésta es condición *sine qua non* del sistema. En algunos casos, se celebra una especie de contrato formal o psicológico para practicar el

acuerdo realizado, para lo cual pueden utilizarse instancias como Consejo de maestros, Asambleas de docentes, etc.

3. Negociación entre el gerente y subalternos, director y docentes, etc. sobre la asignación de los recursos y los medios necesarios para conseguir los objetivos. Después de establecido el compromiso personal, y a partir de los objetivos consensuales, el paso siguiente es definir los recursos y medios necesarios para alcanzarlos eficazmente. Sin recursos y sin medios, los objetivos son inalcanzables. Los recursos y medios pueden ser materiales (equipos, máquinas, etc.), humanos (equipo de trabajo, etc.), inversiones personales en entrenamiento y desarrollo evaluado (orientación, consejería, etc.). Los recursos presentan un costo para alcanzar los objetivos deseados.
4. Desempeño es el comportamiento del evaluado para conseguir los objetivos establecidos. Aquí reside el aspecto principal del sistema. El desempeño es la estrategia personal escogida por el individuo para alcanzar los objetivos pretendidos. Esto significa que cada persona/ docente/ director, etc. deberá escoger con total libertad y autonomía sus propios medios para alcanzar los objetivos definidos. El gerente deberá proporcionar consejería y orientación, en vez de dar órdenes, controlar e imponer.
5. Monitoreo constante de los resultados y comparación con los objetivos formulados. Es la verificación de los costos-beneficios involucrados en el proceso. La medición constante de los resultados y el alcance de los objetivos deben tener fundamentos cuantitativos que merezcan fe y confianza, y al mismo tiempo, suministren una idea objetiva y clara de la marcha del proceso y del esfuerzo del evaluado. Siempre que sea posible, el mismo evaluado deberá realizar también su autoevaluación, es decir, saber monitorear los resultados y compararlos con los objetivos trazados, tanto a nivel de cada docente, equipos de docentes, etc., como de unidades mayores (centros educativos, distritos escolares, etc.).
6. Retroalimentación intensiva y evaluación conjunta. Éste es uno de los aspectos más importantes del sistema porque el evaluado necesita saber y percibir con claridad cómo marcha para evaluar el esfuerzo-resultado alcanzado y sacar sus conclusiones. Los jefes respectivos en cada nivel de docentes, directores de equipos, directores de centro, directores distritales, etc., deben realizar concienzudamente esta actividad.

Figura No. 3 – PROCESO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA POR OBJETIVOS EPPO



Fuente: Chiavenato, I. (1999). *Administração nos novos tempos: os novos horizontes da Administração*. San Paulo. Makran Books. p. 195.

Para efectos del presente estudio interesa abordar cómo las nuevas modalidades de Evaluación del Desempeño se relacionan con procesos participativos en las organizaciones. En este sentido se aborda la categoría **"participación"**, señalando para empezar que en la actual "Coyuntura histórica, el concepto de participación ha sufrido una diáspora hacia múltiples disciplinas científicas, provocando al mismo tiempo una mayor precisión terminológica y una profunda confusión. La participación parece ser el origen y el destino de múltiples debates intelectuales, la solución y el problema." (Campo, J.M., 2006, p. 3).

Por ello, en los últimos años, además del interés por la participación como derecho y responsabilidad ciudadana asociada al funcionamiento democrático, ha crecido su uso en múltiples escritos científicos. La aparición de relevantes debates sociopolíticos, por ejemplo alrededor de la globalización o del pensamiento único, han derivado en cuestionamientos de mayor calibre sobre la democracia política en la que se convive y sus potenciales mejoras mediante una mayor implicación y participación decisoria sobre su devenir. Por ende, la extensión de la participación a otros ámbitos no sustancialmente políticos como las empresas, por ejemplo, era casi inevitable y previsible.

Una de las posibles “acotaciones” que se puede efectuar en torno a la participación conduce a una dificultad: el **carácter multidisciplinario del término**. La Sociología, el Derecho Laboral, Trabajo Social, la Psicología de las Organizaciones, Psicología Social, las Ciencias Políticas, la Antropología, Economía de la Empresa, Economía Aplicada, Ética, Biología, Historia, etc. son algunas de las ciencias que, de una manera más o menos pormenorizada, han dedicado parte de sus páginas a estudiar la participación, unas veces como técnica de investigación (ámbito profesional) y otras como objeto de estudio (individual, grupal, colectiva, laboral).

Otra dificultad, derivada de la anterior, es la **pluralidad semántica** alrededor del término “participar”. La perspectiva aportada por cada disciplina científica le otorga al concepto una acepción y matiz distinto. La polisemia del término participación no parece ser solo consecuencia de cuál es la ciencia social que la enmarca sino también de los enfoques teóricos que la estructuran y de la mayor o menor amplitud que se le desea implicar a dicho término.

Resumiendo, el carácter polémico del concepto “participación” (Aragón, 2003, p. 24) es consecuencia tanto de la multiplicidad de disciplinas científicas que lo han abordado (sociología, economía, psicología, antropología, historia, filosofía, etc.), como fruto de la diversidad de posibles sujetos implicados (trabajadores, propietarios, directivos) y de los múltiples objetos en los cuales enmarca la participación en la empresa (puesto de trabajo, grupo, área, órganos de gobierno, propiedad, toma de decisiones, determinación de objetivos).

Esta múltiple aplicación ha provocado, a su vez, una gran variedad de definiciones que a veces parecen sinónimos aunque no siempre es verdad que puedan utilizarse de forma alternativa. A pesar de la multiplicidad de interpretaciones, si se restringe su aplicación al ámbito laboral (que es el abordado en este estudio), resulta posible encontrarlas comúnmente agrupadas alrededor de dos visiones teleológicas distintas (Strauss, 1994, p. 471-471): Como un fin en sí misma o como un medio.

- **La perspectiva trascendental** (fin), también llamada “estructural” según Strauss o “paradigma crítico” según Lahera (2004, p. 14), suele insistir en la característica democrática de la participación así como en los procesos de control y dominio de la propiedad empresarial por parte de los empleados (autogestión). Desde esta perspectiva, los procesos de participación son formas de redistribución del poder en los conflictos de intereses generados en las empresas y también permiten extender los beneficios de la democracia política al sistema productivo (trascendencia a las relaciones laborales y a la propia organización).
- **La visión circunscrita** (medio), “funcional” según Strauss y “paradigma integrador” según Lahera, hace referencia a aplicar la participación del trabajador desde sus condiciones laborales y, en todo caso, a las tareas directivas o de gestión que deben asumirla. La participación no es más que una herramienta de motivación laboral que permite aumentar la satisfacción de los trabajadores, la productividad y la eficacia organizativa (circunscrita al desempeño laboral o puestos de trabajo). Wagner comenta que la “dirección participativa practica el equilibrio en la implicación de la información, toma de decisiones, o el esfuerzo por la resolución de problemas” (citado en Wright y Kim, 2004, p. 20).

Cressey y Di Martino, describen este tipo de participación como “un dispositivo o tecnología social que puede contribuir a incrementar la eficiencia de la organización (en reducción de costos, aumento de la productividad y la calidad), pudiendo reforzar el compromiso de los trabajadores con los objetivos empresariales a través de la formación de una especie de ‘cultura organizativa’ que transforme la relación histórica y estructuralmente conflictiva entre capital y trabajo en una articulación armónica que mantenga la fluidez de la producción”. (citado en Lahera, 2004, p. 25).

Precisamente, este último tipo de participación es el que interesa en la presente investigación en tanto es la que se relaciona con los modelos de gestión participativos que los expertos recomiendan en los casos particulares de Rendición de Cuentas en educación, por su potencial incidencia en la motivación de los participantes: docentes de aula, directores de centros

educativos, diferentes categorías de funcionarios, etc., tal como se aborda en el siguiente apartado.

2.5. Procesos participativos y Motivación en el trabajo

El supuesto principal en torno a la evaluación externa bajo la forma de Rendición de Cuentas, es que su objetivo es mejorar la educación en los países donde se aplica. Esto significa que debiera existir un mejoramiento tanto en la calidad de educación como en su distribución equitativa entre todos los sectores y clases sociales. La *accountability* conduce a otros resultados deseados (tales como el hacer uso eficiente de los recursos públicos entregados para la educación y dejar en claro a los apoderados y las comunidades que la educación de sus pupilos es de buena calidad) pero estos pueden considerarse subproductos. El objetivo principal es mejorar la educación (McMeekin, 2006, p.24).

La teoría de la acción presente en este movimiento a favor de la rendición de cuentas por medio de criterios estandarizados, es que la evaluación de los centros, vinculada a un sistema de incentivos y sanciones (cuya naturaleza y relevancia varía mucho entre un sistema y otro), motivará al profesorado de esos centros a realizar mejores esfuerzos para que los estudiantes alcancen los estándares fijados. De manera que la aplicación continuada del sistema durante varios períodos escolares, unida a la correspondiente publicación de los resultados regionales y/ o estatales, en un ranking de centros educativos/ distritos escolares/ regiones, etc., se traducirá en un esfuerzo de docentes y administradores por mejorar los resultados de “sus” escuelas (Bolívar, A., 2003, p. 2).

Esta lógica de operación de los sistemas de rendición de cuentas en educación está respaldada por un grupo significativo de trabajos empíricos, desarrollados principalmente en Estados Unidos. Entre estos estudios destaca el realizado bajo la coordinación de Carnoy y Loeb (2004, p.36) titulado “¿Tiene efectos la responsabilidad externa en los indicadores educativos de los alumnos? Un análisis entre los estados de los E.E.U.U.”. El cual evalúa los efectos de la aplicación de estos sistemas de rendición de cuentas sobre los niveles de aprendizaje en

pruebas nacionales, sobre las tasas de retención hasta el noveno grado y de supervivencia hasta secundaria, encontrando un marcado efecto positivo para los niveles de aprendizaje.

Sin embargo, varios autores han alertado respecto a algunos riesgos de presionar sobre los centros educativos sin desarrollar paralelamente otras medidas de apoyo, en particular en las escuelas carenciadas (Hardgreaves y otros, 2003; Darling Hammond, 2001; Sirotnik, 2001; entre otros). R. Elmore, de Harvard Graduate School of Education, ha presentado varios trabajos que los posicionan como uno de los "*leading thinkers*" de este grupo de académicos críticos respecto a las posibles consecuencias negativas de este modelo de rendición de cuentas, particularmente en aquellos contextos de centros educativos con menor dotación de recursos, docentes menos competentes y ajenos, por tradición, a una cultura de evaluación.

En este sentido, Elmore (2003) plantea que con la aplicación del sistema de rendimiento de cuentas, se está demandando de las escuelas y de la gente que trabaja en ellas, que hagan algo nuevo: comprometerse en una mejoras sistemática y continua en la calidad de la experiencia educativa de los estudiantes y someterse a la disciplina de medir su éxito mediante la métrica de los resultados académicos de los estudiantes. Sin embargo, la mayoría de quienes están trabajando actualmente en las escuelas públicas no han sido empleados para hacer este trabajo, ni han sido adecuadamente preparados para hacerlo, tanto en cuanto a su formación profesional como por sus experiencias previas en la escuela. Las escuelas, como organizaciones, no están diseñadas como lugares donde se espere que la gente se comprometa en una mejora continua de sus prácticas, ni donde encuentren su apoyo en esa mejora, o donde se esté esperando someter sus prácticas al escrutinio de los colegas o a la disciplina de la evaluación basada en los logros de los estudiantes.

Además, señala el autor, los profesores que trabajan en escuelas que poseen los más graves problemas de rendimiento hacen frente a condiciones verdaderamente difíciles, sin que su formación o experiencia previa les haya preparado para afrontarlas (extremada pobreza, diversidad cultural y lingüística sin precedentes, familias y pautas comunitarias inestables). Trabajar con eficacia bajo estas condiciones requiere un nivel de conocimientos y destrezas

que no se les requieren a los profesores y administradores que trabajan en otras situaciones menos demandantes; sin embargo los sistemas de rendimiento de cuentas esperan el mismo nivel de funcionamiento de todos los estudiantes, sin tener en cuenta los condicionamientos sociales. De ahí que, dadas las condiciones de su trabajo, algunas personas de la escuela ven las demandas de rendimiento basado en los resultados como poco razonables.

Finalmente, Elmore destaca las contradicciones entre un modelo de rendición de cuentas que presiona a la organización, pese a que, ésta no funciona como tal sino como conjunto de individuos: “La organización y la cultura de las escuelas es, en los aspectos más importantes, la misma que era a finales del siglo diecinueve y a principios del veinte. Los profesores son todavía, en su mayor parte, tratados como prácticos en solitarios que funcionan aislados unos de otros, bajo condiciones de trabajo que limitan gravemente su exposición a otros adultos que hacen el mismo trabajo. El trabajo diario de los profesores está diseñado alrededor de la creencia de que el trabajo del profesor consiste exclusivamente en impartir contenidos a los estudiantes, y no, entre otras cosas, en cultivar conocimientos y destrezas sobre cómo mejorar en su trabajo.” (2003, p. 10).

En esta misma línea de argumentación, otros autores han destacado que existen también preocupaciones en torno a que las consecuencias serias – si estas son percibidas como una coerción injustificada – puedan dañar la motivación intrínseca de los maestros a enseñar bien y resultar, por el contrario, en un menor esfuerzo en lugar de uno mayor, o en distorsiones de comportamiento como las antes mencionadas, o bien puedan llevar a los alumnos a rebelarse o desesperarse y abandonar todo esfuerzo por rendir bien en las pruebas. Debe recordarse que otro aspecto de la naturaleza humana es que, aunque las personas sí responden a incentivos, a veces reaccionan negativamente si éstos son percibidos como soborno o coerción (McMeekin, 2006, p. 38).

De lo anterior se desprende que la cuestión de cómo estructurar las consecuencias y cómo describir y “vender” el sistema de *accountability* y sus consecuencias, es de suma importancia. El objetivo sería establecer un sistema que claramente busque mejorar la educación entregada

a todos los alumnos y asegure que sean capaces de cumplir con los estándares, pero que a la vez imponga serias consecuencias si no lo logran. Dicho sistema debería incluir la posibilidad de fortalecer las capacidades profesionales de todos los maestros y asegurar que los que tengan dificultades reciban la capacitación u otro apoyo que requieran. Debe incluir la posibilidad de intervenciones para fortalecer las capacidades de los alumnos, maestros y escuelas que están experimentando dificultades, a modo de evitar, en lo posible, situaciones donde corresponda la aplicación de sanciones graves.

En concordancia con ello, deber recordarse que los maestros, directores de escuela y funcionarios del sector educativo – a veces llamados burócratas – como seres humanos que son tienen motivaciones complejas. Están motivados no solo a hacer bien su trabajo y servir a los alumnos a su cuidado, sino también a hacerse la vida lo más fácil y cómo posible. Al entregar la información sobre el desempeño de las escuelas, la *accountability* busca reforzar la motivación intrínseca de los educadores a lograr un buen desempeño, pero también aplica un grado de presión, de manera que su tendencia natural a buscar su propia comodidad (lo que los economistas llaman “maximizar el bienestar”), se mantenga a raya. Esta presión tiende a prevenir comportamientos contrarios al objetivo de proporcionar una buena educación a todos los alumnos. Algún grado de presión es deseable, pero es importante llegar a un nivel equilibrado de presión que aliente a las personas a trabajar duro sin distorsionar su comportamiento en forma indeseable (McMeekin, 2006, p. 25).

En esta misma línea de argumentación, y abogando por la conveniencia de “convencer” a los docentes sobre la conveniencia de la *Accountability* educativa, Robert Behn (2001) plantea que resulta más grato responsabilizar a otras personas que ser responsabilizado. Existe una tendencia natural a resistir ser objeto de evaluación por otros, especialmente cuando la naturaleza de la evaluación no es clara y la sabiduría y objetividad de “los otros” pudiera ser cuestionable. Es necesario a emplear un tipo de “*marketing social*” y “vender” la idea de *accountability* a aquellos que serán objetos de la misma. Hay dos razones para ello: 1) Reduce la oposición al establecimiento de la *accountability* al dejar en claro que su fin es constructivo, y 2) Ayuda a informar y persuadir a los maestros respecto de su papel en el mejoramiento de la

educación. Los maestros son centrales en el proceso educativo y necesitan aceptar el desafío de mejorar su propio desempeño. De otro modo la *accountability* será percibida como un proceso coercitivo impuesto desde fuera y será resistido y socavado a cada paso.

McMeekin (2006) agrega al respecto que existe la tendencia entre los responsables de las políticas en América Latina de pensar que, una vez promulgada la ley o emitido el decreto, medidas tales como la *accountability* serán implementadas en forma plena y efectiva. Sin embargo, señala el autor "La *accountability* es una medida altamente deseable, pero requiere de esfuerzos especiales de persuasión para superar la normal resistencia de las personas a ser evaluadas y objeto de posibles sanciones. El no informar y convencer a aquellos que serán afectados por la *accountability* respecto de sus objetivos y beneficios corre el riesgo de hacer fracasar el programa." (p. 43).

Sin embargo, para un sustento teórico de porqué el establecimiento de metas/ objetivos consensuados ayudan a mejorar la motivación de los empleados es preciso recurrir a los aportes de la Psicología del Trabajo. Para empezar, desde esta disciplina se define "La **motivación en el trabajo** como un conjunto de fuerzas muy eficientes que se originan dentro y más allá del ser individual para iniciar la conducta relacionada con el trabajo y para determinar su forma, dirección, intensidad y duración" (Muchinsky, p. 292).

Hay tres componentes dignos de atención en esta definición. El primero, la dirección, recoge la elección de actividades que se realizan para orientar los esfuerzos; esto es, se puede elegir trabajar diligentemente en algunas tareas y no en otras. El segundo, la intensidad, indica que se tiene el potencial de llevar a cabo diferentes niveles de esfuerzo, dependiendo de cuánto se necesite hacer. El tercero, la duración, refleja la persistencia de la motivación a los largo del tiempo, en oposición a una elección puntual entre el curso de la acción (dirección) o los altos niveles de esfuerzo dirigidos a una única tarea (intensidad). La comprensión de la categoría motivación laboral requiere una integración de estos conceptos.

Asimismo, el análisis de otras categorías vinculadas es igualmente importante dado que es relativamente fácil malinterpretar o confundir varios conceptos fundamentales vinculados con la motivación en el trabajo. Las distinciones entre estos conceptos no son siempre claramente perceptibles o, al menos, se vuelven borrosas. Para ayudar a diferenciarlas, a continuación se enuncian cinco conceptos fundamentales vinculados a la motivación en el trabajo.

Conducta. La conducta es la acción de la que deducimos la motivación. La conducta en cuestión puede ser la velocidad para escribir a máquina, disparar con un rifle a una diana o cualquiera de una amplia constelación de actividades humanas.

Rendimiento. El rendimiento acarrea cierta evaluación de la conducta. La unidad básica de observación es la conducta, juzgada según ciertos estándares. Así, si la conducta es teclear 60 palabras por minuto, se puede enjuiciar si este nivel de rendimiento es adecuado o inadecuado para mantener el trabajo. La conducta se evalúa dentro un contexto organizativo y 60 palabras por minuto pueden representar un rendimiento adecuado en algunos trabajos e inadecuado en otros. La mayoría de las teorías organizativas tienden a ocuparse del rendimiento, no sólo de la conducta. Sin embargo, el rendimiento se determina por factores que trascienden la conducta.

Capacidad. La capacidad es uno de los tres determinantes de la conducta. Normalmente se considera bastante estable en los individuos y puede ser representada por un amplio concepto, como la inteligencia, o por un concepto más específico, como la coordinación física.

Limitaciones situacionales. Las limitaciones situacionales son el segundo determinante de la conducta. Factores y circunstancias ambientales que facilitan o retrasan la conducta (y, en último caso, el rendimiento). Los ejemplos incluyen las herramientas, el equipamiento, los procedimientos, etc., que si están presentes, facilitan la conducta y si no lo están, la disminuyen. Si no se presenta ninguna limitación situacional, es posible aumentar al máximo la conducta. La conducta individual se manifiesta en un contexto ambiental o situacional que influye en la conducta que está más allá del individuo.

Motivación. La motivación es el tercer determinante de la conducta. Se puede pensar en la capacidad como un reflejo de lo que se puede hacer, la motivación como lo que se hará (dada una capacidad) y las limitaciones situacionales como lo que se permite hacer. Cada uno de estos tres componentes es fundamental para la manifestación de la conducta. La conducta máxima se observa cuando una persona tiene una alta capacidad, cuando muestra una alta motivación y cuando está en un ambiente que respalda dicha conducta.

En esta línea de exposición, la valoración del “pobre rendimiento” puede atribuirse a cuatro factores. Primero, la organización en la que ocurre la conducta puede tener estándares altos, algo que en otra organización podría suponer una evaluación más positiva de la conducta. Segundo, el individuo puede carecer de la capacidad necesaria para mostrar la conducta deseada. Tercero, el individuo puede carecer de la motivación para mostrar la conducta deseada. Cuarto, el individuo puede carecer del equipamiento o circunstancias necesarias para mostrar la conducta (Muchinsky, 2004, p. 293).

- Teorías sobre la motivación en el trabajo.

Durante los últimos 35 años ha habido una profusión de teorías sobre la motivación en el trabajo. Con frecuencia, las teorías ofrecen explicaciones muy diferentes del mismo aspecto de la conducta humana analizado. Es decir, las teorías sobre la motivación en el trabajo han sido propuestas desde perspectivas ambientales, sociales, disposicionales y cognitivas diferenciadas. La tabla No. 4 presenta un resumen general de las principales teorías de la motivación en el trabajo consignadas en la bibliografía especializada.

Como han señalado varios autores, probablemente no existe una teoría “correcta” de la motivación. Más bien cada teoría o grupo de teorías funcionan bajo diferentes contextos, diferenciados por factores tales como tareas simples frente a tareas complejas y marcos temporales cortos frente a marcos temporales largos. Del mismo modo, algunas teorías

motivacionales requieren la frecuente utilización de la autogestión, como ser muy consciente de lo que se hace, obtener *feedback*, determinar estrategias, etc. Además, la motivación en el trabajo tiene una multiplicidad de causas y catalizadores, y no hay ninguna solución simple o una “única forma correcta” de motivar a un individuo o un grupo.

Sin embargo, desde la temática del presente trabajo de investigación, la “Teoría del Establecimiento de Metas” parece ser la que mejor se adapta para explicar cómo la concertación de objetivos/ contenidos con los usuarios potenciales de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño, incide en su posterior desempeño profesional relacionado con esos indicadores. A continuación se presenta un resumen del contenido de dicha teoría.

Tabla No. 4

Resumen esquemático de las principales teorías de motivación en el trabajo			
Nombre de la Teoría	Principal fuente de motivación	Resultados de investigación: apoyo empírico	Valoración de su aplicabilidad organizativa
“Teoría de la jerarquía de necesidades” (Mastow)	Necesidades inconscientes innatas.	Débil: Poco apoyo de las relaciones propuestas entre las necesidades.	Muy limitada: La teoría carece de suficiente especificidad para guiar la conducta.
“Teoría de la equidad” (Adams)	Tendencia a reducir sentimientos de tensión causados por la inequidad percibida.	Mixto: Buen apoyo de la inequidad por infracomensación; débil apoyo de la inequidad por sobrecompensación.	Limitada: Se hacen comparaciones sociales, pero los sentimientos de inequidad se pueden reducir a través de medios diferentes al aumento de la motivación.
“Teoría de la expectativa” (Vroom)	Relaciones entre las variables resultados deseados, rendimiento – recompensa y esfuerzo – rendimiento.	Moderado–fuerte: Apoyo más fuerte de los experimentos intrapersonales que de los interpersonales.	Fuerte: La teoría proporciona una base racional para explicar por qué las personas dedican esfuerzo, aunque no toda la conducta se determina conscientemente.
“Teoría del refuerzo”	Esquema de refuerzo utilizado para compensar a las personas por su rendimiento.	Moderado: Los esquemas de refuerzo proporcional evocan rendimientos superiores	Moderado: El pago contingente por el rendimiento es posible en algunos trabajos, aunque

Resumen esquemático de las principales teorías de motivación en el trabajo			
Nombre de la Teoría	Principal fuente de motivación	Resultados de investigación: apoyo empírico	Valoración de su aplicabilidad organizativa
		comparados con esquemas de los intervalos, pero existe poca diferencia entre los diferentes esquemas proporcionales.	se pueden presentar problemas éticos en un intento de conformar la conducta del empleado.
“Teoría del establecimiento de metas” (Locke y Latham)	Intención de dirigir la conducta en persecución de metas aceptables.	Moderado–fuerte: El rendimiento bajo condiciones de establecimiento de metas es normalmente superior a las condiciones en las que no se estable ninguna meta.	Fuerte: La capacidad de establecer metas no está restringida a ciertos tipos de personas o trabajos.

Fuente: Ligeramente modificada a partir de: Paul M. Muchinsky (2004), **Psicología aplicada al Trabajo**. España. Edit. Thomson, p. 313.

- Teoría del establecimiento de metas.

Resumen de la teoría: Esta es una teoría motivacional basada en la asunción de que las personas se comportan racionalmente. El punto capital de la teoría es la relación entre metas, intenciones y rendimiento en el trabajo. Su premisa básica es que las ideas conscientes regulan las acciones de la persona. El individuo intenta conscientemente conseguir esas metas, especialmente las relacionadas con objetivos futuros.

De acuerdo a Locke y Latham (1990), las metas tienen dos funciones principales: son la base de la motivación y dirigen la conducta. Una meta proporciona las líneas maestras a la persona para decidir cuánto esfuerzo debe dedicar a un trabajo. Las metas son conductas propuestas, y pueden a su vez, influir en el rendimiento en el trabajo. Sin embargo, deben cumplirse dos condiciones antes de que las metas puedan influir positivamente en el rendimiento. Primera, el individuo debe ser consciente de la meta y debe saber qué hay que lograr. Segunda, el individuo debe aceptar la meta como algo para lo que está dispuesto a esforzarse. Las metas pueden ser rechazadas porque son consideradas demasiado difíciles o demasiado fáciles, o porque la persona no sabe qué conductas son necesarias para conseguirlas. La aceptación de la meta implica que el individuo pretende adoptar la conducta necesaria para la consecución de la meta.

La teoría de Locke y Latham del establecimiento de metas afirma que las metas más difíciles conducen a niveles más altos de rendimiento en el trabajo. Los autores creen que el compromiso con una meta es proporcional a su dificultad. Así, las metas más difíciles generan un mayor compromiso con su consecución. Las metas pueden variar también en su carácter específico. Algunas metas son generales (por ejemplo, ser un buen estudiante de Biología) y otras son más específicas (conseguir un sobresaliente en el próximo examen de Biología). Cuanto más específica sea la meta, más concentrado será su esfuerzo para su consecución y más dirigida la conducta. También es importante que la persona reciba *feedback* sobre su rendimiento en el trabajo. Esto sirve como guía para saber si debe trabajar con más intensidad o continuar con el mismo ritmo.

La fuente de motivación, de acuerdo con la teoría del establecimiento de metas, es el deseo y la intención de conseguir la meta. Esto debe unirse a la aceptación de la meta por parte del individuo. En lugar de tratar la motivación como un producto de necesidades innatas, de sentimientos de inequidad o de esquemas de refuerzo, el establecimiento de metas asume que las personas fijan objetivos alcanzables y luego canalizan sus esfuerzos en su persecución. En concreto, la teoría del establecimiento de metas pone su énfasis en la dirección de la conducta.

Apoyo en investigaciones empíricas: las pruebas empíricas parecen corroborar la mayor parte de la teoría. Locke, Shaw, Saari y Latham (1981) revisaron doce años de estudios sobre el establecimiento de metas y llegaron a la siguiente conclusión: el 90% de los estudios muestra que las metas específicas y estimulantes conducen a un mayor rendimiento que las metas fáciles, las metas "haz lo que puedas" o ninguna meta. Se descubrió que el establecimiento de metas mejora el rendimiento en el trabajo cuando los sujetos tienen suficiente capacidad, cuando el *feedback* se proporciona sobre el progreso relacionado con las metas, cuando se conceden recompensas por la consecución de metas, cuando la dirección las apoya y **cuando los individuos aceptan las metas asignadas**. Tubbs (1986) llegó a la conclusión de que los conceptos de dificultad de las metas, especificidad de las metas y **participación en el proceso de establecimiento de metas** estaban todos bien apoyados por los estudios empíricos.

Pritchard, Jones, Roth, Stuebing y Ekeberg (1988) observaron que la mayoría de los estudios realizados hasta entonces sobre la mejora de la productividad mediante el establecimiento de metas, habían abordado trabajos relativamente sencillos, con el individuo como unidad de análisis. Dado que la mayoría de los trabajos son más complejos y dadas las interdependencias del trabajo, plantearon la necesidad de realizar estudios de intervención a escala de grupo. Los autores estudiaron la productividad de un grupo de trabajo durante nueve meses. Introdujeron una intervención a escala de grupo diseñada para mejorar la productividad del grupo que consistía de tres partes: *feedback*, establecimiento de metas para el grupo e incentivos (tiempo libre del trabajo). Como resultados, se encontró que el *feedback* a escala de grupo aumentaba la productividad en un 50% sobre la cantidad de referencia y el establecimiento de metas más el *feedback* aumentó la productividad en un 75% sobre la cantidad de referencia. El efecto combinado del *feedback*, establecimiento de metas y los incentivos aumentó la productividad en un 76% sobre la cantidad de referencia. El estudio mostró que los principios de establecimiento de metas, que ya se habían mostrado útiles para el rendimiento individual, también servían para el rendimiento de grupo.

Sin embargo, debe destacarse que, los principios del establecimiento de metas están empíricamente apoyados con más frecuencia en estudios de laboratorio que en estudios de campo. Tubbs (1986) también descubrió que los individuos están más dispuestos a aceptar y trabajar por un objetivo difícil cuando saben que no tendrán que hacerlo durante un período prolongado. En resumen, el veredicto global sobre el valor del establecimiento de metas como una teoría motivacional es totalmente positivo (Pinder, 1998). ¿Cuáles pueden ser los fundamentos que hacen que la teoría del establecimiento de metas sea considerada una estrategia motivacional eficiente? Pinder (1998) ofrece varias razones. Las metas dirigen la atención y la acción. Identifican el objetivo de la conducta que se pretende y, si se especifican (como se recomienda), el foco del esfuerzo de la persona se hace más definido. De forma similar, la condición de que las metas se hagan difíciles se relaciona directamente con los componentes de intensidad y persistencia del concepto de motivación. Si una meta es difícil, normalmente requiere más esfuerzo durante un largo período de tiempo para su consecución.

Un elemento de la persistencia es la tenacidad, que es el rechazo a dejar de intentar algo, a pesar de los obstáculos, hasta que se consiga la meta. El compromiso es un factor que contribuye a la tenacidad, como lo hace la propia dificultad de la meta.

El establecimiento de metas requiere el desarrollo de una estrategia relacionada con las tareas. Cuando las personas contemplan una meta, deben considerar también los medios para su consecución, especialmente cuando la meta se considera difícil. Puede ser que las tareas más difíciles tengan más probabilidades de estimular un mayor desarrollo de la estrategia que las tareas fáciles. Pinder (1998) plantea que tiene sentido que cuanto más específicas sean las metas de la tareas, más probable será que las personas diseñen técnicas específicas para conseguirlas. Rousseau (1997) plantea que el establecimiento de metas es una forma de autogestión, por el que las personas pueden fijar sus propios objetivos y trasladarlos a una acción. La aceptación de los objetivos, cuando no son autoestablecidos, es fundamental para su consecución. Por tanto, el establecimiento de metas sitúa a las personas en control de su propia conducta, lo que puede servir en sí mismo como un incentivo.

Se tiene entonces que la Teoría del Establecimiento de Metas contiene los elementos necesarios para explicar cómo, en el contexto de esta investigación, un colectivo de educadores que incluye docentes de aula, directores de centros escolares y directores de distritos educativos, modifican su desempeño profesional en relación con los indicadores que ellos mismos han concertado con sus autoridades regionales, mediante su involucramiento en un proceso participativo de establecimiento de metas de desempeño.

2.6. El “Diálogo Informado”, un modelo participativo para construir e implementar política educativa desde el consenso

Actualmente, es común afirmar que vivimos en una sociedad de conocimiento en la que el empleo de información basada en la investigación para la toma de decisiones es normal (Bohme y Stehr, 1986; Drucker, 1993). Ya sea que la información se produzca en laboratorios

científicos o a través de la acción (Gibbons *et al.*, 1995), se afirma que es común – y/o al menos deseable – la utilización del conocimiento, y específicamente el empleo de conocimientos derivados de la investigación. Se ha planteado también que la utilización de este tipo de conocimiento promete un mayor éxito en el logro de los objetivos de una sociedad justa y próspera (Toffler, 1990).

La investigación para informar (fundamentar) decisiones sobre la educación se ha estado expandiendo rápidamente durante los últimos 40 años. La investigación y el análisis han sido usados, como medio para apoyar la planeación educativa. Recientemente, estas actividades han sido agrupadas bajo el nombre de “análisis de política”. El crecimiento ha sido más visible en países desarrollados, pero ha sido también acentuado en países subdesarrollados, en donde se ha invertido parte de sus escasos recursos en actividades de investigación, con la esperanza de que diera como resultado una mejor educación y mayor desarrollo.

Sin embargo, el entusiasmo por la investigación y la utilización de la investigación en la formulación de políticas parece haber disminuido en los años recientes (Reimers y McGinn, 1997). Preguntas acerca de los beneficios de la utilización de la investigación se plantearon primero en las ciencias físicas (Snow, 1959) y, más recientemente, en las ciencias sociales y la educación (Havelock, 1972; Weiss, 1977). El interés ha sido motivado por la evidencia de que la producción masiva de información basada en la investigación, no ha generado cambios significativos en los patrones de toma de decisiones. La calidad de las elecciones de política que se han hecho no es comparable con la cantidad de hallazgos de investigación disponibles. Estudios sobre la utilización del conocimiento (Feldman, 1989) documentan las dificultades que experimentan los investigadores para conseguir que los formuladores de la políticas hagan uso de sus hallazgos.

Se ha señalado además que muchas decisiones sobre la política educativa se toman sin acceder o emplear el conocimiento basado en la investigación. La importancia de emplear la investigación está creciendo a medida que el contexto en el que operan los sistemas educativos está cambiando, como resultado de la globalización. La formulación de política que

ignora la interpretación científica de este contexto, condena a los sistemas educativos a la irrelevancia (Reimers y McGinn, 1997). Al respecto Reimers y McGinn plantean que parte del problema de la utilización del conocimiento es la forma como se ha conceptualizado la política. Ellos sugieren una definición alternativa que desconoce la dualidad entre investigación y política.

Gran parte del trabajo de planeación y análisis de política, asume que sólo los educadores profesionales, y quizá los funcionarios del gobierno, estén involucrados en el proceso. El modelo propuesto por los autores (Reimers y McGinn) distingue entre el anuncio de la política y su formulación de hecho, y sugiere que la lista de posibles actores es bastante larga. Quién se involucra varía de un asunto a otro, y quién se involucra en distintos momentos es a la vez una función de las etapas del proceso. En consecuencia, la utilización del conocimiento puede ser común entre algunos actores del proceso de política, y puede ser desconocida para otros. Esto hace que el proceso de informar políticas en educación sea complejo.

Al respecto las autores plantean que "Esta visión de la política educativa como resultado de la negociación se basa en el valor que damos a los procesos democráticos y en nuestro interés en la implementación real, y no sólo declaratoria, de las políticas educativas, La brecha entre implementación y política es mayor cuando las voces de portadores clave de intereses han sido suprimidas en el proceso de diseño de la política. La implementación es una arena donde pueden ser escuchadas estas voces. La negociación de la política y el manejo abierto del conflicto son un intento por escuchar voces pertinentes desde el inicio del diseño de la política." (Reimers y McGinn, 1997, p. 50).

Desde luego, ante este tipo de propuestas surgen preguntas razonables acerca de los méritos de un proceso participativo. Se pregunta por ejemplo, si existe riesgo de ampliar la participación de los actores que no han tenido las mismas oportunidades de formación avanzada en técnicas analíticas especializadas, y si esto no reducirá la calidad del producto final. Reimers y McGinn sostienen que la inclusión de múltiples perspectivas en el análisis enriquece la calidad del producto final. Las técnicas disponibles para el análisis de la política

educativa no son tales que puedan aportar una sola respuesta a las causas de, y las soluciones para, los problemas educativos. Los hallazgos acerca de los problemas educativos están limitados por las metodologías empleadas al investigarlos, por la forma como se definen y miden los fenómenos de interés, por los eventos, momentos o personas que constituyen la muestra, y por las hipótesis de quienes investigan.

Añadiendo que “Esto no significa que se daba negar la importancia de la investigación rigurosa de los problemas educativos, pero sí quiere decir que uno debería ser modesto acerca de lo que tal investigación puede producir. Quizá los analistas e investigadores de política educativa pueden inspirarse en el efecto de la teoría del caos en física, que habla de la infinita complejidad aun de sistemas simples y desplaza nuestra comprensión de la ciencia como verdad, a entenderla como un proceso de descubrimiento de patrones y probabilidades” (p. 50).

El modelo pretende ayudar al agente de conocimiento basado en la investigación educativa a definir una estrategia específica para un contexto particular, con el fin de crear conocimiento para el cambio educativo. El modelo especifica nueve situaciones o momentos de acción. “Estos momentos no definen un proceso lineal de información de la política. A medida que se atienden algunos momentos, será necesario regresar a otros previos. Los momentos se presentan de manera secuencial, simplemente por las limitaciones de nuestra capacidad para expresar ideas. Pueden ser visualizados como dispuestos en círculos, conectados como un resorte en espiral, en el que un momento planea preguntas y define problemas en la misma área en diferentes niveles del resorte. Un momento nunca se completa totalmente hasta que se concluye el proceso de informar la política.” (p. 221)

Además, aclaran los autores, proceso de diálogo se mantiene trayendo de nuevo a discusión preguntas de otros momentos que son respondidas desde la perspectiva de la experiencia obtenida y de las respuestas anteriores a la misma pregunta, así como a los conjuntos relacionados de preguntas, mientras que se sigue regresando a los mismos momentos. Cada

vez, esto se hace en un nivel más alto, dependiendo de la información y de las definiciones alcanzadas en otros momentos relacionados.

Los nueve momentos del modelo propuesto por Reimers y McGinn son los siguientes (p. 222):

1. Definir el proceso de cambio que habrá de ser informado por el conocimiento basado en la investigación.
2. Identificar quiénes son los portadores de intereses dentro de ese proceso de cambio.
3. Definir los flujos actuales y relevantes de información en el espacio de las políticas.
4. Definir qué diálogos están en marcha y cuáles deben ponerse en marcha entre portadores clave de intereses.
5. Fortalecer la capacidad de los grupos de diálogo.
6. Establecer reglas para el diálogo basado en el conocimiento.
7. Diseñar operaciones para generar conocimiento.
8. Equilibrar el conocimiento técnico, el conceptual y el del proceso.
9. Preparar un plan de reporte y difusión.

Momento 1: Definir el proceso de cambio buscado.

Los autores inician planteándose algunas interrogantes tales como ¿Quiénes son los “clientes” a los que desea servir el agente de conocimiento basado en la investigación? ¿Por qué el agente está aquí? En diferentes etapas del proceso de formación de política, es posible que haya grados variables de ambigüedad en cuanto a lo que la gente quiere saber de los problemas que le preocupan. ¿En qué etapa del proceso de cambio se inicia la actividad de generación de conocimiento? ¿El conocimiento se busca para discutir programas en marcha? ¿La discusión tratará problemas para los que no existen programas específicos?

Aunque el modelo no se apega a una visión lineal de la política como si ésta procediera en etapas, es necesario tener un sentido de la oportunidad de las iniciativas de política y de los actores clave que participan en la formación de la política. El agente de investigación debe establecer si el objetivo principal de la búsqueda de conocimiento es identificar problemas,

sugerir áreas programáticas generales para atender esos problemas o establecer un proceso de mejoramiento continuo, administrando programas específicos o la implementación de políticas específicas.

También serán importantes otras cuestiones sobre la oportunidad de los portadores de intereses (Directores distritales, Directores de centro, docentes de aula, padres de familia, etc.). ¿El conocimiento se busca al inicio del período de gestión de un ministro de educación o al término? ¿El conocimiento se busca cuando un gobierno en funciones está desarrollando una agenda educativa o al final de su período, de cara a la elección presidencial? Estas cuestiones, aunque estén deficientemente definidas, establecen los límites en los que tendrán lugar las transacciones del agente de investigación.

Para alcanzar la conclusión inicial en esta etapa, el agente de conocimiento debe ser capaz de definir si el propósito de la actividad de generación de conocimiento es resolver un problema o proponer una iniciativa para un área de interés. Se debe desarrollar un mapa conceptual que muestre los elementos del problema, las hipótesis que la gente formula para explicarlo y los marcos de referencia que usan al pensar en él los participantes: Directores distritales, Directores de centro, docentes de aula.

El agente de conocimiento debe tener en mente que el cambio educativo será el resultado de los cambios en lo que hacen algunas personas del sistema educativo. Lo que la gente hace está basado en su percepción de lo que es la realidad, no en la realidad en sí misma. Por lo tanto, es necesario conocer esas percepciones e integrar ese conocimiento en un proceso que pueda enriquecer dichas percepciones. Esto puede llamarse aprendizaje en el proceso de diálogo.

Al inicio del proceso, se obtendrá un primer conocimiento acerca del cambio inicial deseado, de una meta esbozada. A medida que se alcance un conocimiento más profundo de los portadores de interés, las posibilidades de cambio se entenderán de manera diferente. Esto requiere emplear mucho tiempo hablando con los portadores de intereses para deducir lo que buscan saber, lo que piensan del problema y cuáles son los asuntos en juego.

Momento 2: Identificar a los portadores de intereses.

El agente de conocimiento debe saber quién tiene el poder de influir en el proceso de cambio, sea en el diseño o en la implementación de la política. Consistente con una visión de la política como una serie de transacciones y un flujo continuo entre la retórica y la acción, la cuestión es ¿quiénes son los sujetos clave tanto para la retórica, como para la acción? Esto incluirá a individuos, grupos y unidades que tengan autoridad o poder formal, así como a quienes tengan poder informal, que en el caso acá abordado incluye personal de la Secretaría de Educación, Directores departamentales y distritales, centros educativos, padres de familia, organizaciones de la comunidad, alcaldías, etc.

Es necesario pensar ampliamente en relación con los portadores de intereses para el cambio educativo. Una de las funciones que el diálogo puede cumplir es la de superar el aislamiento tradicional en la estructura funcional de muchos sistemas educativos. El diálogo no debe limitarse a los educadores. Debe intentar, explícitamente, llegar fuera de la comunidad educativa. Muchos de los problemas de los sistemas educativos son resultado de decisiones tomadas fuera de ellos. Son éstas las que limitan los grados de libertad del sistema para identificar e implementar alternativas.

Debe considerarse que tanto los presupuestos educativos como buena parte de la legislación que influye en el sector público y en la educación es el resultado de procesos externos al sistema educativo. El diálogo puede servir para abrir estos caminos, llegando a la sociedad civil, a grupos empresariales, políticos, líderes locales y otros. Logrando una visión común sobre los problemas que están en consideración, estos grupos pueden proponer e implementar opciones dentro de grados de libertad más amplios de los que estarían disponibles solamente para los educadores. La clave es conseguir apoyo para el cambio en todos los niveles; la temprana identificación de los actores importantes para el cambio, es fundamental en este proceso.

Todos los portadores de intereses del proceso de cambio deben ser vistos como participantes potenciales del proceso de generación de conocimiento, ya sean formales o no. Sus percepciones y acciones deben estar influidas por el conocimiento generado por la misma investigación, dirigida a apoyar el cambio. De esta manera, el agente de conocimiento se convierte en un portador de interés del proceso de cambio. Debiendo trabajar como un mediador del diálogo informado por las actividades de investigación. Será un mediador más efectivo si tiene menos poder, y mientras menos se adscriba a coaliciones particulares dentro de los equipos de aprendizaje. “Los agentes de conocimiento tienen que ganarse la confianza de todos los involucrados en el proceso de conocimiento y para ello deben parecer vulnerables ante los otros miembros del equipo. Deben conducir al grupo en un proceso de aprendizaje en marcha pero, para hacerlo, deben renunciar al poder.” (p. 225).

El agente de conocimiento (el investigador en el presente caso), no debe tener poder de coerción o de gratificación, tampoco debe tener poder de legitimidad; es decir, el poder que surge de la posición en la estructura de la organización. No debe haber relaciones de dependencia entre los miembros del grupo y el agente del conocimiento. El agente debe ser capaz de liberarse de cargos. Con el tiempo, los agentes de conocimiento ganarán el poder propio del experto, así como el poder que confiere el constituirse en referente obligado de consulta; su influencia en el grupo, basada en destrezas técnicas y procesales, crecerá, y otros miembros del grupo se identificarán con las características de los recursos que domina el agente de conocimiento.

Momento 3: Definir los flujos de información actuales y relevantes.

En este espacio se analiza la conformación de la política como el producto del resultado combinado, en el espacio de las políticas, de flujos de cuestiones o asuntos de política, de respuestas de política y de programas en marcha. Esta visión se opone al modelo lineal donde la política deriva de la identificación de problemas y la consideración de alternativas. En cambio, se concibe que las políticas evolucionen cuando se encuentran una pregunta y una respuesta, y un interés programático u oportunidad. El proceso de generación de

conocimiento para informar la acción debe tener en cuenta ese flujo de intereses de política, respuestas y programas, pues son éstos los que definen el contexto en el que los participantes conferirán sentido al conocimiento generado por la investigación (para lo cual se consideró la particular coyuntura educativa en el período de trabajo mayo 2007 – abril 2008).

Momento 4: Definir los diálogos.

El proceso de generación de conocimiento para el cambio debe fomentar y apoyar a los equipos de cambio. Algunos de estos equipos existirán, otros tendrán que ser formados. El diálogo es considerado como una herramienta para facilitar el aprendizaje individual y el desarrollo de una visión compartida para el cambio. En el caso particular del presente trabajo, implicó la conformación de equipos por distritos educativos y por categorías: Directores distritales, Directores de centro y docentes de aula.

El resultado de esta actividad debe ser una propuesta para la comunicación frecuente entre los portadores clave de intereses. Al pensar en los grupos portadores de intereses, es necesario definir si el diálogo será más productivo si tiene lugar en equipos homogéneos o en aquellos cuyos integrantes tienen diversas funciones. Para identificar el problema, será mejor contar con un amplio rango de diferentes equipos homogéneos, donde se reúnan personas del mismo nivel y antecedentes. Para fines de exploración de alternativas, serán mejores los equipos en los que interactúen personas con diferentes funciones, antecedentes y que procedan de diferentes sectores y niveles.

La propuesta debe especificar los prerequisites para conseguir que las personas de los grupos hablen libre y claramente, sin temores ni cohibidos ante el colectivo, así como las maneras de fundamentar esta discusión, en el conocimiento basado en la investigación.

Momento 5: Fortalecer la participación de los diferentes grupos.

Los autores (Reimers y McGinn) plantean que debe recordarse que el diálogo no ocurre automáticamente cuando la gente se reúne. De hecho, debido a que hay tantas barreras para

la comunicación efectiva en las organizaciones, la mayor parte de las personas reunidas tendrán una historia que, más que facilitar, impedirá el diálogo. Si el conocimiento basado en la investigación ha de nutrir el diálogo organizacional, tendrán que crearse las condiciones para facilitar tal diálogo. Eso implica ayudar a que la gente hable con franqueza, facilitando el desarrollo de la confianza entre los miembros del grupo, y ayudar a los participantes a que aprendan cómo usar y construir conocimiento en sus diálogos. Significa hacer esfuerzos para convertir a grupos de personas en equipos de diálogo en el que todos aprenden.

En las primeras etapas de formación de grupos, los facilitadores profesionales pueden dirigir ejercicios de constitución de equipos para ayudar a que los miembros del grupo trabajen más efectivamente unos con otros. Cada uno de los integrantes de los equipos necesita aprender a comunicarse abierta y honestamente, a confrontar diferencias, a resolver conflictos, así como a no anteponer sus metas personales a las del equipo. Éste es un objetivo de desarrollo organizacional de gran importancia para los sistemas educativos. Tras los esfuerzos por crear este tipo de organizaciones, deben realizarse esfuerzos para incorporar conocimiento para informar la formación de política.

Para que realmente se pueda dar el diálogo es necesario tomar en cuenta las condiciones y el ambiente en el que opera el equipo de cambio. ¿Es un contexto muy autoritario? ¿Hay tradición de diálogo participativo? ¿Los miembros del equipo pueden confiar unos en otros? Una condición central para el diálogo es la confianza (entre miembros del equipo, y entre ellos y el agente de conocimiento). El desarrollo de la confianza es más importante que cualquier otra cosa en los procesos continuos y sostenidos de mejoramiento basados en el diálogo, y ello en el contexto educativo hondureño plantea un reto para los trabajos de equipos interinstitucionales.

En contextos específicos, los facilitadores de los procesos tendrán que determinar las formas más propicias para ayudar a que los grupos tomen dimensiones y sean productivos. La mayor parte de los grupos emplean la interacción cara a cara, la manera más común y sencilla de integración grupal. Otras alternativas incluyen las lluvias de ideas, la técnica de grupos,

ejercicios Delphi para obtener consenso entre los miembros del grupo, elaboración escrita de ideas, un método para desarrollar ideas y explorar su significado, y el modelado interpretativo estructural, un método para identificar relaciones entre los aspectos clave que definen un asunto o problema (Moore, 1994).

La meta de las discusiones del equipo no debe ser necesariamente llegar a un consenso sobre una visión uniforme de los problemas y las alternativas; esto sería muy difícil en grupos con puntos de vista y valores diversos. En cambio, la meta debe ser construir coaliciones y negociar entendimientos básicos para que todos los portadores clave de intereses puedan apoyar un programa de cambio, aunque lo hagan por diferentes razones o con referencia a diferentes sistemas de valores y metas.

Momento 6 : Establecer reglas para el diálogo.

En esta etapa se enfatiza que el diálogo no es una consulta, es un medio para desarrollar conocimiento a partir de la investigación y la confrontación de valores y prioridades entre los participantes del equipo que incorporan su conocimiento personal, derivado de su propia experiencia y de otras fuentes. Ello significa que los participantes del equipo no deben aceptar a ciegas los criterios expertos de los investigadores. Lograr una discusión equilibrada del conocimiento generado por la investigación en un equipo de cambio es un reto delicado. Se debe nombrar a un facilitador de las sesiones de diálogo para mantener el punto central e impedir que la discusión se desvíe de su curso. Estos aspectos adquieren particular relevancia en el contexto educativo hondureño, con muy poca tradición de diálogo entre pares.

No debe ser subestimada la importancia de las reglas básicas de diálogo. Será importante nombrar a alguien que convoque al grupo; organizar el proceso para desarrollar una agenda para las reuniones del grupo; distribuir la agenda y los materiales con anticipación; y acordar la hora y duración de las reuniones. El facilitador del grupo debe mantener centrada las discusiones, fomentar la participación de todos, estimular la expresión y resolución del

conflicto y motivar la discordancia de ideas, enfocándose en los asuntos y no en las personalidades.

La construcción del conocimiento común en estos grupos de cambio debe verse beneficiada por los procesos que estimulen la creatividad y que no limiten las contribuciones de cada uno de los integrantes. Como parte del proceso, los grupos de facilitación deben aprender a tener momentos en los que se examinen los problemas y se generen alternativas, sin críticas. Debe recordarse que, contrario a lo que podría plantear el sentido común, la experiencia indica que los equipos avanzan más y en menos tiempo si no empiezan discusiones sobre los grandes objetivos o metas, sino concentrándose en objetivos y problemas intermedios.

Momento 7: Diseñar operaciones para generar conocimiento.

Señalan los autores que "Al fomentar el diálogo para el aprendizaje organizacional, no siempre será conveniente o viable el conocimiento basado en la investigación. Por esta razón, uno de los momentos se enfoca, explícitamente, en determinar si el conocimiento basado en la investigación tiene sentido y qué tipo de conocimiento tiene más sentido." (p. 231).

Usualmente, las organizaciones y sus directivos no tienen tiempo para desarrollar o consumir el mejor conocimiento posible para informar un asunto o una política. Se sabe que en situaciones en las que existe un alto nivel de incertidumbre, cuando hay pocos antecedentes de los cuales hacer derivaciones, cuando las variables son científicamente menos predecibles, cuando los hechos son limitados o no indican claramente qué camino seguir, cuando los datos analíticos son de poca utilidad, y cuando hay varias alternativas posibles, la mayor parte de los directores de alto nivel usan la toma de decisiones intuitiva. En este caso, el diálogo puede ser una manera de hacer explícitas las descripciones implícitas, que informan tal toma de decisiones intuitiva, y de diseñar investigación que pueda comunicar los supuestos centrales de esas descripciones. En otros casos, tendrá sentido informar el diálogo con investigación de algún tipo. Es imperativo que el diseño de investigación tenga en cuenta lo que las personas quieren saber y cuándo quieren saberlo, y que se oriente a las áreas en las que pueden hacer

algo. En el presente caso ello implicó proporcionar bibliografía y documentación a los participantes.

Momento 8: Equilibrar el conocimiento técnico, conceptual y procesal.

El diálogo efectivo basado en la investigación requiere un buen análisis técnico además de investigación. El diálogo puede dar como resultado buenas descripciones conceptuales sobre el contexto en el que está teniendo lugar la investigación (es decir, descripciones sobre el problema al que debe dirigirse, sobre los portadores de intereses respecto al cambio o sobre el contexto en el que se están empleando la investigación y el conocimiento). Sería inapropiado ocupar todas las energías desarrollando un conocimiento muy técnico y acabar teniendo poco conocimiento sobre el contexto organizacional en el que será utilizado. De manera similar, es esencial el conocimiento sobre el proceso de interacción entre los participantes en los equipos de cambio para mantener este proceso en movimiento y para ayudar al equipo a alcanzar etapas más profundas de diálogo y aprendizaje.

Para lograr este equilibrio es necesario contar con habilidades técnicas y procesales (es decir, capacidad de trabajar con otros, comprender y motivar a otras personas, de escuchar y entender las necesidades de otros, así como de manejar el conflicto), y de habilidades conceptuales (es decir, la conceptualización de descripciones de situaciones complejas, el análisis y diagnóstico de este mismo tipo de situaciones, la identificación de problemas y de alternativas que puedan corregirlos, así como la evaluación y selección de alternativas).

Momento 9: Preparar planes de reportes intermedios y finales.

Aunque el modelo insiste en relación con que el papel de las ideas en la promoción del cambio organizacional de los sistemas educativos está en el proceso de desarrollo de esas ideas y conocimientos, existen algunos productos o mecanismos que se usan para el intercambio, el reporte y la difusión de este conocimiento. Estos productos pueden ser resúmenes de los acuerdos de las reuniones de los grupos, declaraciones de prensa, reportes preliminares o finales, resúmenes para otros grupos, o comunicaciones de las decisiones tomadas, o de las

acciones en desarrollo. “El intercambio de estos productos no debe hacerse después de que haya tenido lugar el proceso de diálogo, sino en la etapa de identificación de los portadores de intereses y del tipo del diálogo necesario. Puede haber requerimientos financieros y técnicos significativos para la comunicación efectiva a ciertos grupos.” (p. 233).

La primera cuestión al preparar un plan de reporte es describir el tipo de comunicación a desarrollar entre diferentes grupos de portadores de intereses. Los reportes del diálogo de algunos grupos serán insumos para el diálogo o la acción de otros grupos. “Dado nuestro énfasis en el aprendizaje organizacional en todos los niveles del sistema educativo, un aspecto clave del plan de difusión es el desarrollo de la capacidad para el debate y la defensa argumentada.” (p. 235). Al desarrollar el modelo de diálogo que debe tener lugar para iniciar y mantener el cambio, las cuestiones importantes son: ¿quién necesita saber qué y cuándo? y ¿cuál es la mejor manera de hacerles llegar la información que desarrollará ese conocimiento? La experiencia muestra que los largos reportes escritos no son el mecanismo más efectivo para llegar a amplios grupos de interés. Los resúmenes ejecutivos o conversaciones breves funcionan mejor con los tomadores de decisiones de alto nivel.

La aplicación del modelo participativo “Diálogo Informado” constituye un elemento fundamental en el desarrollo del presente estudio dado que su implementación se hizo a través de un Seminario-Taller realizado entre mayo 2007 y abril 2008, mismo que se constituyó en el “estímulo” del proceso empírico de la presente investigación. De manera que este modelo participativo para diseñar e implementar política educativa desde el consenso, el Diálogo Informado, constituyó el hilo conductor de los procesos y actividades ejecutadas para el establecimiento de metas con los sujetos participantes del estudio (docentes de aula, directores de centros escolares y directores de distritos educativos), de manera que se desarrollaron, adaptadas al contexto específico del sistema educativo hondureño, las nueve etapas consideradas por Reimers y McGinn. Precisamente, el siguiente apartado aborda las particularidades del contexto educativo de Honduras.

2.7. Marco contextual: El Sistema Educativo Hondureño

En términos generales, los sistemas educativos de Latinoamérica comparten ciertas características básicas que los hacen poco “adaptables” para la aplicación de políticas educativas relacionadas con la rendición de cuentas. Esta situación aparece claramente identificada en las conclusiones del texto “*Accountability* educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional” patrocinado por PREAL donde se señala que la educación pública de América Latina “tiene poco elementos de *accountability*. En la mayoría de los casos no se han establecido estándares, aunque unos pocos países están avanzando en ese sentido. La información no se encuentra disponible en forma generalizada. Las pruebas de rendimiento que permiten las comparaciones entre los diferentes establecimientos escolares son escasas. Los resultados de las pruebas de rendimiento basadas en muestras no se divulgan en forma amplia. Solo un número muy pequeño de países aplican pruebas censales. La información relativa a otros aspectos del sistema (el gasto, la matrícula y las tasas de egreso, la equidad, las calificaciones de los docentes) suele ser poco confiable y no estar actualizada.” (2006, p. 126-127).

Añadiendo en relación con la necesidad de establecer sistemas de rendición de cuentas en esta región que: “Los docentes [de América Latina] no enfrentan ninguna consecuencia por el mal desempeño. Sin embargo, los gobiernos enfrentan graves consecuencias en términos de huelgas nacionales e inestabilidad social si no logran satisfacer las demandas salariales de los gremios docentes. Los directores de los establecimientos escolares tienen poca autoridad sobre sus docentes. Los padres casi no tienen ninguna autoridad para influir en la gestión escolar o para escoger la escuela a la que asistirán sus hijos. Los docentes, a través de sus gremios, tienen considerable autoridad para impedir que los gobiernos instituyan reformas con las cuales no están de acuerdo. Los docentes y los establecimientos escolares suelen carecer de la capacidad necesaria para cumplir sus funciones en forma adecuada.” (PREAL, 2006, p. 127).

A partir de estas generalidades compartidas por el sistema educativo hondureño, se presenta a continuación una breve panorámica del país para ilustrar el contexto en el cual se desarrolló la presente investigación, orientada a evaluar la incidencia de la aplicación de un modelo participativo en el diseño de un sistema regional de información de evaluación del desempeño, en términos de cambios en el desempeño profesional de los participantes (docentes de aula, directores de centros educativo y directores distritales).

- Contexto de país

La república de Honduras constituye un estado democrático que se rige por la Constitución del 11 de enero de 1982. La administración del Estado se encuentra dividida en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la República, elegido por sufragio directo para un período de cuatro años. Desde el punto de vista administrativo, el país está dividido en 18 departamentos, al frente de cada uno, el presidente de la República designa un Gobernador político.

Localizada en América Central, Honduras tiene una extensión territorial de 112,492 Km², cuya configuración terrestre tiene características muy particulares. El país está formado por tierras altas con un sistema de montañas orientado de noroeste a sureste. Aquí se encuentran las mayores altitudes con elevaciones 1,500 a 2,849 msnm. (Montaña de Celaque). Además de los valles intercalados en los parajes montañosos, las zonas costeras tanto al norte como al sur, poseen extensas planicies de tierra fértil. Honduras es el único país de Centroamérica que no tiene volcanes activos, sin embargo cuenta con el territorio más agreste de la región.

Debido a su localización en una zona tropical y también por su variada topografía, Honduras igualmente posee variedad de climas, la zona costera del norte es regularmente cálida y húmeda, mientras que la región montañosa central, es esencialmente templada. El país tiene dos estaciones, la lluviosa, que se extiende de junio a octubre; y la estación seca, de noviembre a mayo. La temperatura media se ubica entre 24°C a 32°C.

- Contexto socioeconómico

En Honduras, la economía agrícola representa el 79% del total de las exportaciones, mientras el 21%, corresponde a la pequeña y mediana industria. Entre los principales productos de exportación están: café, banano, mariscos, carne, azúcar, tabaco, algodón, minerales, madera, cemento y ropa, especialmente industria de maquila.

En este contexto viven siete millones de habitantes (con una densidad de 62 habitantes por kilómetro cuadrado), cuyo índice de desarrollo humano corresponde a medio-bajo, ubicándose en el sitio 115º de los 177 países que incluye el Human Development Index ranking (2007/ 2008). Esta ubicación denota un claro estancamiento del país en materia de desarrollo humano. En el período 2001-2004, los cambios en el Índice de Desarrollo Humano (educación, salud e ingreso per cápita), han sido bastante lentos, pasando de un 0.660 a 0.664, ubicando al país como una nación de “desarrollo medio”, el segundo más bajo de América continental.

Son varios los elementos que explican el referido estancamiento. Entre éstos destacan: a) una economía con crecimiento bajo, no sostenido y sin suficiente generación de empleo productivo; b) un Estado que aunque con avances importantes en su modernización, aún presenta una institucionalidad con ciertas fragilidades y niveles restringidos de efectividad, que han conllevado a un bajo nivel de confianza por parte de la ciudadanía, y c) una ciudadanía cada vez más restringida a la vida privada, en una sociedad donde crece la violencia cotidiana y donde aumenta la emigración (PNUD, 2006, p. 5).

Esta situación de estancamiento del IDH corresponde con una problemática similar de la economía y se refleja en los críticos indicadores sociales. En términos de crecimiento económico, en el período 1990-2004, el mismo fue de 3.3%, promedio anual; correspondiendo al observado en países clasificados como de bajo crecimiento. Este problema se agrava por el hecho de que Honduras es el 5º país de América Latina con mayor grado de desigualdad en la distribución del ingreso per cápita, medido a través del coeficiente Gini (PNUD, 2006, p. 6).

Ello se traduce en una situación social muy crítica: más de dos millones de personas viven en pobreza, careciendo de elementos esenciales para el desarrollo de sus capacidades como seres humanos. El Índice de Pobreza Humana para Honduras en el 2004 ascendió a 34.6%, reflejando que a ese año, el 15.7% de la población hondureña contaba con la probabilidad de vivir hasta los 40 años; la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años fue de 20.4%; el porcentaje de población que no tiene acceso a agua de buena calidad ascendió a un 29.1% y el porcentaje de niños menores de 5 años de edad con desnutrición por peso, representa el 67.2% (PNUD, 2006, p. 7).

- El sistema educativo hondureño

El sistema educativo hondureño se ha ido estructurando a lo largo de casi doscientos años. Ya en 1820 se registra la fundación de la primera escuela de primeras letras (que realmente se concreta hasta 1822). En la actualidad el sistema está dirigido por dos instituciones, la Secretaría de Educación (SE) encargada de atender los niveles de educación pre-básica, básica, media y de adultos y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, (UNAH), que tiene la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional.

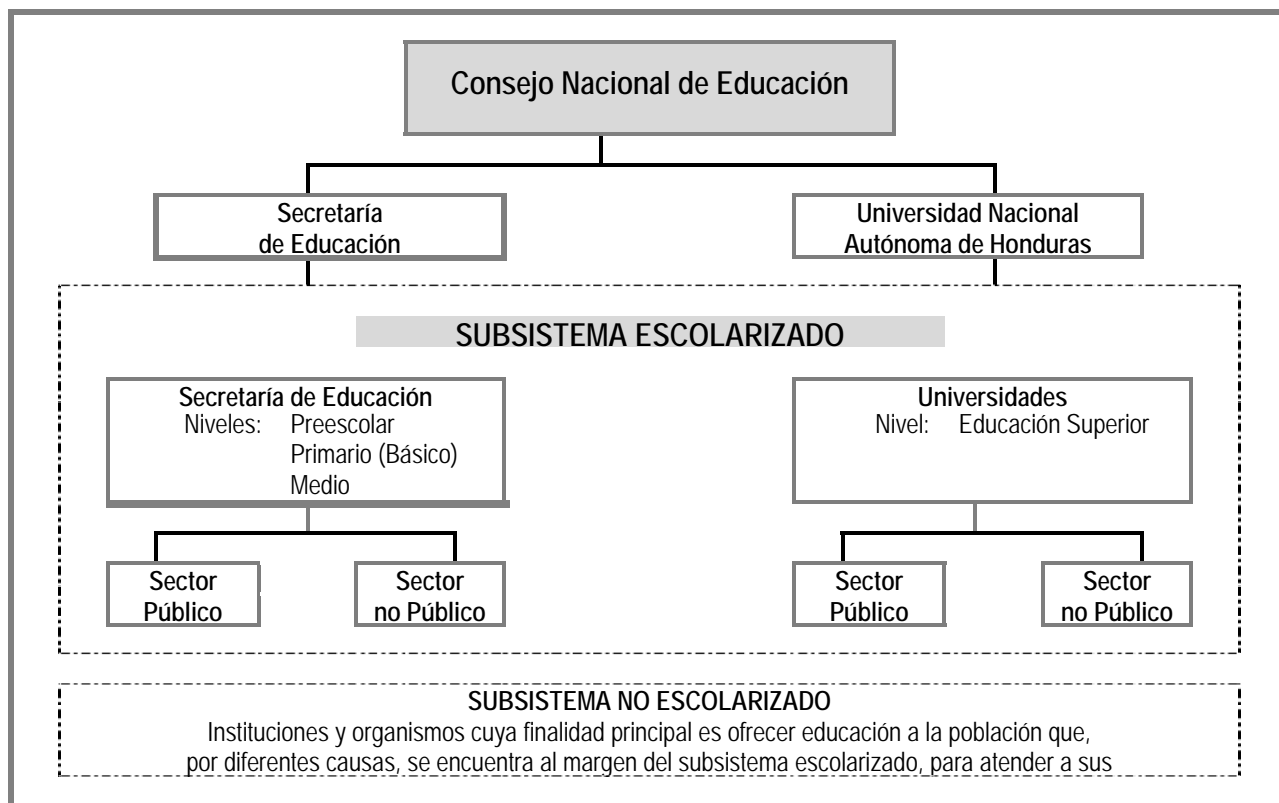
Organización del sistema

La Secretaría de Educación está dirigida por el Despacho del Secretario de Estado y tres Subsecretarías, las cuales están subdivididas en direcciones generales. A partir de 1996 se crearon 18 direcciones departamentales de educación, en un intento de generar un proceso de descentralización educativa. También se crearon las direcciones distritales, casi siempre correspondiendo a las divisiones municipales.

En realidad hasta la fecha lo que se ha dado es un proceso de desconcentración, porque se trasladaron las funciones de dirección y organización pero solo muy parcialmente se ha hecho

el correspondiente traspaso de los recursos financieros para impulsar el proceso de descentralización. La estructura del sistema educativo se presenta en el siguiente gráfico.

Figura No. 4 – ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO HONDUREÑO



Fuente: **Estudio Sectorial/ Plan decenal**. Secretaría de Educación de Honduras. 1997.

El subsistema escolarizado comprende los siguientes niveles:

Educación Preescolar. Aun cuando su duración es de tres años, organizados en tres ciclos en su modalidad formal, principalmente para niños de 3½ - 6½ años de edad, solamente un año de preescolar ha sido incluido recientemente como parte del currículum obligatorio. La modalidad no formal varía de dos meses en los Centros Comunitarios de Iniciación Escolar (CCIE) a un año en Centros de Educación Preescolar no Formal (CEPENF). La cobertura, incluyendo atención formal y no formal alcanza solo al 36.0% de la población correspondiente (PREAL, 2005, p. 41).

Educación Primaria. Se encuentra actualmente en proceso de reestructuración curricular, para facilitar la transición a la educación básica. La educación primaria tiene como objeto ofrecer los instrumentos y contenidos básicos de cultura para el desarrollo integral de la personalidad del niño; promoviendo en ellos la formación de buenos hábitos, el desarrollo de una actitud científica, hábitos de higiene, la apreciación de los valores, adecuados sentimientos espirituales y morales, las buenas costumbres y capacitándolos para la vida del trabajo. La educación formal del nivel primario se ofrece en dos modalidades: *i*) la que corresponde a niños entre 6½ - 13 años, que consta de seis grados y *ii*) la de adultos para personas de 14 años o más que consta de cuatro niveles, reconociéndose equivalencias para traslados horizontales. La cobertura neta para 1º a 6º grado es de 89.3% (PREAL, 2005, p. 41).

Educación Básica. Fue iniciada en 1995 y, una vez universalizada, comprenderá del primero al noveno grados, reestructurados y articulados curricularmente, divididos en los siguientes ciclos:

- Primer ciclo: Comprende del 1º al 3º Grados.
- Segundo ciclo: Comprende del 4º al 6º Grados.
- Tercer ciclo: Comprende del 7º al 9º Grados.

Con ello se extiende la posibilidad de que los niños del área rural puedan continuar sus estudios hasta noveno grado sin tener que abandonar su comunidad por carecer ésta de un centro de educación media, pues en las mismas escuelas rurales de "nivel primario" se abre el tercer ciclo de educación básica (7º a 9º grado). La cobertura neta para el tercer ciclo es de solamente el 38.2% (PREAL, 2005, p. 41).

Educación Media. Actualmente tiene una duración de 5 – 6 años, dependiendo de las carreras que elijan. Comprende dos ciclos, el común y el diversificado. El primer ciclo, de tres años, es una prolongación de la educación primaria y presenta dos modalidades el ciclo de cultura general y el ciclo común técnico. El segundo ciclo (diversificado) debe preparar al alumno para insertarse en el mercado laboral y/ o para seguir estudios superiores; comprende las carreras de Bachillerato, Magisterio, Comercio, Secretariado y la diversas carreras técnicas, que tienen duración distinta dependiendo de la modalidad que seleccione el alumno. Actualmente se está

reformando la Educación Media. La cobertura neta de este nivel es de 21.3% (PREAL, 2005, p. 41).

Educación Superior. Las universidades ofrecen formación que va desde tres años (en las escuelas de agricultura, agropecuaria y forestal), 4 a 5 años la mayoría de licenciaturas en economía, humanidades e ingeniería, y hasta 7 u 8 años en medicina y arquitectura.

- Formación docente

En América Latina en general y en Honduras en particular, es hasta mediados del siglo XIX, en el proceso de constitución de los Estados nacionales, que se van conformando los Sistemas Educativos, y con ello la institucionalización de la posición del **Maestro de Primeras Letras**. En ese entonces se iniciaron los intentos por constituir a esta categoría social, en el sistema de agentes que desarrollaran las tareas de “alfabetizar” y formar al “ciudadano”. La docencia se va convirtiendo en América Latina en una ocupación definida socialmente como empleados públicos cuyo ejercicio va siendo objeto de regulaciones y restricciones que varían de acuerdo al contexto socio-económico y político. Como consecuencia natural de la institucionalización de la ocupación de Maestros de Primera Letras, surgió el problema de las instituciones que los preparen para desempeñar sus labores de acuerdo con los requerimientos de un contexto espacio-temporal particular.

Sin embargo, dada su larga tradición como ocupación de “voluntariado”, en América Latina ocurrió que hasta mediados del siglo XX predominó el énfasis en las características personales, en desmedro de su formación académica: “Para ejercer como maestro se ha considerado, y se consideró imprescindible, que los candidatos estén en condiciones de dar buenas respuestas en las cuestiones claves relativas al **ser**, no al **saber**: rutinas prácticas y altas dosis de moralidad, alrededor de un vacío intelectual profundo” (Lerena, C., 1998, p. 31).

Esta priorización de las características personales del maestro sobre su formación académica, llevó a que esta última fuese desarrollada al margen de las universidades, sea en instituciones religiosas o laicas, pero fuera de los centros donde se preparaban los profesionales de otras áreas (ingeniería, economía, derecho, salud, etc.). “Característicamente sobrecargada de moralismo, la sistemática y mínimamente racionalizada formación profesional de este conjunto social (maestros) ha sido, no sólo muy tardía en el tiempo, sino que ha estado encomendada a instancias nunca plenamente integradas dentro del verdadero sistema de enseñanza, por antonomasia, la universidad” (Ídem).

Honduras no ha sido una excepción a esta tendencia general, desde las primeras referencias conocidas sobre instituciones formadoras de docentes a fines del siglo XIX e inicios del XX (en Gracias, Lempira hacia 1875, en La Paz hacia 1881 y en Tegucigalpa las Normales de varones y señoritas en 1906 y 1905 respectivamente), hasta el presente a inicios del XXI, los maestros de primer nivel ha sido formados en instituciones “especiales”, de nivel secundario, al margen de las universidades del país.

Formación inicial de docentes

En 1962 se estableció el “Plan de Estudios Diversificado de Educación Normal” con tres años de duración después del “Ciclo Común”. Dado que a inicios de los setenta había más de 40 instituciones de secundaria que ofrecían la opción magisterio a nivel nacional, existiendo escaso nivel de coordinación y supervisión respecto al desarrollo curricular (sólo siete instituciones eran de carácter oficial, el resto semioficial o privadas), el 10 de enero de 1973 se aprobó el Plan de Consolidación de la Educación Normal mediante acuerdo No. 146 EP, el cual se empezó a aplicar a partir del primero de febrero de 1974 en cuatro escuelas normales exclusivamente: “Centro América” en Comayagua, “Pedro Nufio” en Tegucigalpa, “España” en Danlí y “de Occidente” en la Esperanza (CECC, 1996, p. 16, 18, 19 y 53).

Sin embargo, administraciones posteriores alteraron este Plan de Consolidación y se fueron creando otras Escuelas Normales en diferentes comunidades del país, cuya selección en la

mayoría de los casos obedeció más a una decisión política que a un diagnóstico educativo previo (Chávez, M., 1997, pág. 61). De esta manera se fueron estableciendo Escuelas Normales en Choluteca, Ocotepeque, Tela, Santa Bárbara, Gracias, La Paz, Trujillo y Olancho. A estas doce instituciones se agregan las escuelas nacionales de Bellas Artes y de Música que también forman Maestros para el nivel primario en esas áreas educativas específicas.

Actualmente las doce escuelas normales antes referidas forman a los Maestros de Educación Primaria del país y se considera al magisterio como una carrera terminal de nivel medio. Sin embargo, el maestro que egresa de las Escuelas Normales está capacitado para incorporarse tanto como fuerza de trabajo, como para continuar estudios de nivel superior en cualquiera de las modalidades y carreras que ofrecen las distintas universidades del país. La carrera de educación normal comprende tres años de estudios sobre la base del Ciclo Común de Cultura General (que también dura tres años).

El hecho de que los Maestros de Educación Primaria tengan solamente formación de nivel secundario ha sido identificado como una debilidad mayúscula del Sistema Educativo hondureño. Por ello, varios estudios y propuestas educativas han planteado la conveniencia de modificar el actual Sistema de Formación de Maestros de Educación Primaria. El **“Estudio Sectorial”** de la Secretaría de Educación-GTZ planteaba ya la necesidad de elevar la formación de los maestros de primaria (S.E.-GTZ, 1997, p. 243-244). El Foro Nacional de Convergencia (FONAC) en su documento **“Consulta Nacional: Propuesta Educativa y Recomendaciones para su ejecución”** (Junio, 2000), propuso también que la formación de los maestros de educación primaria se pase al nivel superior universitario. En este mismo sentido, la Secretaría de Educación ha planteado en el **Plan de Acción y Estrategia 2002-2006** que “en contraste con la gran mayoría de países latinoamericanos y de otros países desarrollados, en los que los graduados se forman en el nivel universitario o, en todo caso, post-secundario, los docentes del nivel primario en Honduras son egresados del nivel secundario” (S.E., 2002, p. 15).

Para solucionar esta situación e impulsar la reforma del sector educativo a partir de la propuesta del FONAC de 1999, la Secretaría de Educación y la Universidad Pedagógica

Nacional Francisco Morazán (UPNFM), firmaron una Carta de Intensiones para transformar la formación de docentes, lo que se convirtió en convenio de trabajo con el gobierno que asumió el poder en el año 2002.

En dicho convenio se acuerda crear un "Sistema Nacional de Formación y Capacitación de Docentes", donde se articuló la formación inicial con la capacitación de los docentes en servicio. En este sistema, la Secretaría tiene rol normativo y la UPNFM el rol ejecutor. Para el establecimiento de este sistema se programó un plan de conversión de las escuelas normales del país según las funciones del nuevo sistema.

En este marco, dio inicio un proceso de transformación de las doce escuelas Normales en el 2003, pero que, fruto del juego político de organizaciones magisteriales, comunitarias y dirigentes gubernamentales, se encuentra actualmente estancado en un proceso de reconversión que amenaza con retornar a la situación ex ante. Situación que se refleja en el hecho de que sólo el 11.7% de los docentes de nivel primario (o primero y segundo ciclo de educación básica en la nueva nomenclatura) ostenta título de educación superior, y sólo un 9.6% dispone de dicho título en el área educativa (PREAL, 2005, p. 25). De manera que en los centros educativos de educación básica se encuentran docentes con formación de secundaria (mayoritariamente), pero también técnicos universitarios con dos años de educación superior, licenciados con cuatro años de educación superior e incluso Maestros con seis años de estudios universitarios.

Inserción laboral

Cada año los egresados de las Escuelas Normales sobrepasan en número, con amplio margen durante los últimos 20 años, al número de espacios laborales abiertos en el sector público del sistema educativo nacional. Dada esta "sobrepoblación" de Maestros de Educación Primaria que egresan anualmente de las doce Escuelas Normales del país, la obtención de "plazas" o espacios de trabajo en el sistema público (que es el sector que otorga mejores condiciones

laborales), es muy codiciada y se ha prestado, durante años, a una gran variedad de prácticas de corrupción de parte de dirigentes políticos, funcionarios del Estado, dirigentes magisteriales y docentes en servicio. Ello, pese a que, formalmente, las plazas se asignan por “concursos” profesionales realizados con la participación de las organizaciones magisteriales y la Secretaría de Educación.

La inserción laboral del docente “nuevo” se realiza sin ningún proceso de transición ni acompañamiento profesional, por lo que la cultura institucional del centro educativo tiene mucho peso en su posterior desarrollo como educador. Y dado que en Honduras se carece por completo de un sistema de evaluación del desempeño de los maestros del sector público, la profesión docente ha sido fuertemente cuestionada desde diversos sectores de la sociedad hondureña.

Este otro punto crítico en relación con los docentes hondureños es compartido con los gremios magisteriales de América Latina y tiene que ver con la inexistencia de un sistema de rendición de cuentas o de evaluación de desempeño profesional. En el informe titulado “**Cantidad sin Calidad**” 2006, del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), se concluyó que “hasta la fecha, las iniciativas de mejoramiento de la calidad y la responsabilidad por los resultados de los docentes no han mostrado variaciones medibles en los procesos de aula” (PREAL, 2006, pág. 5). Similares resultados presenta esa organización al analizar el proceso educativo de Centroamérica y la República Dominicana en su documento “**Mucho por hacer**” 2007, al concluir sobre el tema docente que “Aunque se ha progresado, sólo las tres cuartas partes de los maestros centroamericanos cuentan con la formación mínima requerida por su país. Su profesión es poco valorada socialmente y las remuneraciones no consideran su desempeño” (2007, pág. 5).

La situación de los docentes hondureños respecto a este tema ha sido cuestionada fuertemente, no solo desde la Secretaría de Educación sino también desde la sociedad civil. Ello está condicionado, al menos parcialmente, por el hecho de que en Honduras la profesión docente de nivel primario parece estar en mejor situación que otras profesiones de nivel de

formación equivalente en el país, en términos de salarios y seguridad social, con aumentos automáticos por antigüedad, zona de trabajo y recalificación académica. Además, el docente puede desempeñar más de un trabajo con el Estado, está exento de pagar impuestos sobre renta, goza de vacaciones más largas que la mayoría de las profesiones, accede a un sistema de jubilaciones y pensiones estable (del cual sólo una minoría goza en el país a través del Instituto Hondureño de Seguridad Social) y bajo la normativa actual, un docente con una plaza pública asignada es prácticamente inamovible de su puesto.

Todos estos beneficios sociales a los cuales se han accedido a través de largas y a veces violentas luchas gremiales, se vuelven un punto crítico al no existir formas de evaluar su desempeño ni estar vinculados a la calidad de su trabajo. Por ello, repetidamente se ha planteado la urgencia de "... contar con un sistema de remuneraciones e incentivos que realmente premie su desempeño" (FEREMA – PREAL, 2005, pág. 26). En este sentido se ha legislado en los últimos años, (el capítulo III del Título IV del Estatuto del Docente Hondureño se denomina "De la evaluación del personal docente", pero diez años después de haber entrado en vigencia, aún no se ha concretado prácticamente nada al respecto, en buena medida por la falta de acuerdo entre la Secretaría de Educación y las organizaciones magisteriales. Por lo que se mantiene la situación: **El ingreso a la carrera docente y los ascensos en el sistema de escalafón tiene poco que ver con la calidad** (PREAL, 2007, p. 20). Esta situación, como puede apreciarse en el capítulo IV del presente reporte, fue considerada por los participantes en el Seminario-Taller que tuvo como producto un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño diseñado por ellos mismos.

- La coyuntura 2006-2009 en el Sistema Educativo Hondureño

El período de administración gubernamental comprendido entre enero 2006 y enero 2010 adquiere una relevancia especial para el tema de Accountability educativa en el país debido a que han sido aprobados el Estatuto del Docente Hondureño (1997), el Reglamento General del Estatuto del Docente (1999) y el Manual de Puestos y Salarios (2005), por parte del Congreso

General de la República, en los cuales se establece por primera vez en la historia de la educación hondureña un régimen de evaluación del personal docente en servicio, y se abre el espacio para la elaboración de la normativa específica a que hace referencia el art. 119 del Reglamento del Estatuto: “El Manual de Evaluación Nacional desarrollará la competencia, la atribución de los diferentes organismos de evaluación y las modalidades a ser implementadas.”

Dado que actualmente (2008) la Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación de la Secretaría de Educación discute con los representantes de los colegios magisteriales el contenido y criterios del “Manual de Evaluación”, se tiene que en esta coyuntura cobra especial importancia un modelo de sistema de información de indicadores para evaluación del desempeño, en particular si, como lo recomienda la bibliografía especializada en el tema, se ha construido en forma consensuada con los principales actores educativos involucrados.

2.8. Hipótesis del estudio

A partir de la información detallada anteriormente expuesta relativa a que:

1. La Rendición de Cuentas en educación es deseable y tiene por finalidad apoyar la mejora del desempeño de los centros educativos, y de la calidad de la educación en general (Winkler, 2003; LABEL, 2001). Existe evidencia empírica que apoya esta relación (Carnoy y Loeb, 2004).
2. Sin embargo, la presión que implica la Rendición de Cuentas basada en criterios estandarizados puede llevar a resultados no esperados ni deseables en la dinámica del sistema y de los centros educativos mismos (Cuban, 2001; Darling Hammond, 2001), en particular en los centros menos dotados tanto en recursos humanos, como de materiales y recursos didácticos (Elmore, 2003; Sirotnik, 2002).

3. En América Latina, cuyos centros escolares usualmente están pobremente dotados tanto en relación con docentes capacitados como en material didáctico e infraestructura, la aplicación de la *Accountability* educativa es todavía incipiente (Corvalán, 2006; Puryear, 2006), y en la mayoría de los países se carece de las condiciones necesarias para su implementación (PREAL, 2001):
 - Estándares de desempeño estudiantil.
 - Información respecto al funcionamiento de los centros.
 - Normativa que establezca consecuencias por el desempeño.
 - Autoridad para aplicar la normativa de consecuencias por el desempeño.
4. Debido a que la *Accountability* educativa está vinculada a las relaciones de poder entre los actores educativos, su expansión en América Latina enfrenta dificultades político-sociales propias de la región (Secretarías de Educación políticamente débiles ante organizaciones magisteriales fuertes y combativas), por lo que su implementación depende más de la superación de los obstáculos políticos que de las limitantes técnicas (PREAL – CINDE, 2006).
5. En concordancia con este contexto, al analizar las posibilidades y desafíos de implementar un sistema de rendición de cuentas en los sistemas educativos de la región, diferentes autores coinciden en la conveniencia de desarrollar un trabajo político de construcción de consensos con los gremios docentes y demás actores involucrados, tanto respecto al qué se evalúa como en lo referente al cómo se desarrolla la evaluación (McMeekin, 2006; LABEL, 2001; Winkler, 2003; Puryear, 2006). En esta misma línea de argumentación, Ferrer y Arregui al analizar el impacto de la aplicación de pruebas internacionales de aprendizaje en la calidad de la educación en América Latina (2003), recomiendan, para mejorar dicho impacto, aplicar modelos participativos, en particular refieren el propuesto por Reimers y McGinn (1997), el Diálogo Informado.
6. Desde la disciplina de la Teoría de la Administración se propone la Evaluación Participativa por Objetivos, EPPO, fundamentada en las propuestas de Drucker (1954), como una herramienta útil para volver la Evaluación del Desempeño menos conflictiva y más eficaz para el logro de los objetivos institucionales (Daft, 1994).

7. La Psicología del trabajo, a través de la Teoría del Establecimiento de Metas (Locke y Latham, 1990), permite establecer una relación entre metas, intenciones y rendimiento en el trabajo. Estableciendo que las metas tienen dos funciones principales: Son la base de la motivación y dirigen la conducta. La evidencia empírica muestra que las metas específicas y estimulantes conducen a un mayor rendimiento que las metas fáciles, la metas "haz lo que puedas" o ninguna meta (Lorke, Shaw, Saari y Latham, 1981). Los principios del Establecimiento de Metas también sirven para el desempeño de los grupos (Pritchard, Jones, Roth, Stuebing y Ekeberg, 1988).

Se plantearon entonces una hipótesis principal y dos hipótesis derivadas como guías orientadoras del componente empírico del presente estudio:

▪ **Hipótesis principal.**

Si los actores educativos se incorporan activamente aplicando el modelo participativo "Diálogo Informado", en el diseño de un sistema de indicadores sobre el desempeño de los centros educativos, entonces, ello incidirá en su desempeño profesional vinculado con dichos indicadores.

▪ **Hipótesis derivada 1.**

La participación de los Directores Distritales y Directores de Centros Educativos en la construcción de un Sistema de Indicadores sobre desempeño de los centros, incidirá en la priorización de la dimensión pedagógica de su gestión.

▪ **Hipótesis derivada 2.**

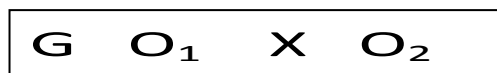
La participación de los docentes de aula en la construcción de un Sistema de Indicadores sobre el desempeño de los centros educativos, incidirá en una mayor auto-identificación con los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.

3. MARCO METODOLÓGICO

A continuación se detallan los criterios metodológicos implementados en el desarrollo del presente estudio sobre sistemas de indicadores para evaluación del desempeño en educación, aplicando el modelo participativo "Diálogo Informado" propuesto por Reimers y McGinn (1997). La información está organizada en seis apartados: Tipo de estudio, Variables analizadas, Población y muestra, Técnicas de recolección, Procedimientos aplicados y Técnicas de análisis.

3.1. Tipo de diseño de investigación

De acuerdo con la clasificación de Stanley y Campbell (1966) se desarrolló un estudio pre-experimental con medición inicial considerando la incidencia de la participación, aplicando el modelo "Diálogo Informado", en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño, sobre el desempeño profesional de los sujetos participantes. Este tipo de diseño tiene la ventaja de que existe un punto de referencia inicial, para ver qué nivel tenía el grupo bajo estudio en la variable dependiente, antes de la aplicación del estímulo, es decir, hay un seguimiento del grupo. En la nomenclatura de Stanley y Campbell⁵ se representa como:

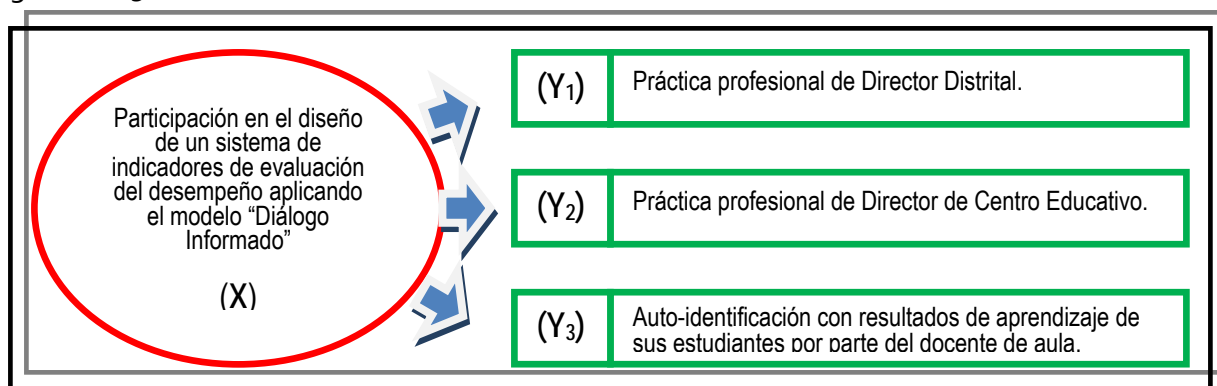


⁵ De acuerdo con esta nomenclatura, G representa a los sujetos participantes en el estudio (Directores Distritales, Directores de Centro y Docentes de aula), O₁ representa la medición inicial o "antes", la X representa el estímulo que en este estudio está constituido por la participación en el seminario-taller entre mayo 2007 y abril 2008, y O₂ la medición final o "después" del estímulo.

3.2. Variables analizadas

El estudio se desarrolló considerando una variable independiente "Participación en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño aplicando al modelo <Diálogo Informado>" y tres variables dependientes: 1) Práctica profesional del Director Distrital de Educación, 2) Práctica profesional del Director de Centro Educativo y 3) Auto-identificación con resultados de aprendizaje de sus estudiantes por parte del docente de aula. El siguiente esquema ilustra las variables analizadas.

Figura No. 5 – ESQUEMA DE RELACIÓN DE VARIABLES ANALIZADAS



A continuación se detallan cada una de las variables consideradas así como los indicadores utilizados para su medición.

- **Participación en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño aplicando el modelo Diálogo Informado (X).**

Se analizó como la variable independiente. A partir de la definición conceptual "Capacidad propia o delegada de opinión, acción, dirección sobre el funcionamiento actual o futuro de la organización" (Campo, J.M., 2006, p. 7), se consideró la asistencia a un mínimo de 80% de las diez jornadas de trabajo tipo seminario-taller que se desarrollaron en el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa INICE entre mayo 2007 y abril 2008, como el

indicador de participación para cada unidad muestral. Se midió como variable dicotómica: Asistencia $\geq 80\%$ se codificó "participó", asistencia $< 80\%$ se codificó como "no participó).

▪ **Práctica profesional del Director Distrital (Y₁).**

Se analizó como una variable dependiente. A partir de la definición conceptual "Conjunto de conductas y actitudes demostradas por el docente en el ejercicio de su labor educativa" (Navarro, J., 2002, p. 17), se consideró la relevancia de la dimensión pedagógica en la gestión del Director Distrital como indicador para su medición. Se comparó la proporción de actividades de la dimensión pedagógica respecto a las no pedagógicas (administrativas, socio-comunitarias y gestión de recursos), reportadas en un trimestre antes y después de realizarse el Seminario-taller sobre el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño (antes: Enero-Marzo 2007; después: Enero-Marzo 2008). Se midió como variable numérica con frecuencias simples de cada tipo de actividad considerada (pedagógica/ no pedagógica) en cada período analizado.

▪ **Práctica profesional del Director de Centro Educativo (Y₂).**

Se analizó como una variable dependiente. Se tomó como referencia para la definición conceptual el "Conjunto de conductas y actitudes demostradas por el docente en el ejercicio de su labor educativa" (Navarro, J., 2002, p. 17), y se consideró el número de visitas a las aulas con objetivos estrictamente relacionados con el aprendizaje de los alumnos, durante el período de un mes, antes y después de desarrollarse el Seminario-taller sobre el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño (antes: Mayo 2007; después; Marzo 2008). Se midió como variable numérica con frecuencia simples de número de visitas hechas por cada director al inicio y al final del seminario referido.

- **Auto-identificación⁶ con resultados de aprendizaje de sus estudiantes por parte del docente de aula (Y₃).**

Se analizó como una variable dependiente. Se utilizó la selección de la opción "Desempeño docente" como uno de los tres factores principales que inciden en los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos, entre un listado de posibles actores/ factores, como indicador de su nivel de auto-identificación con dichos aprendizajes. Se compararon los puntajes obtenidos por la opción "Desempeño docente" en la escala jerárquica presentada (Primer lugar = 3 puntos, Segundo lugar = 2 puntos, Tercer lugar = 1 punto.) antes (Mayo 2007) y después de desarrollar el seminario-taller antes referido (Marzo 2008).

3.3. Población y muestra del estudio

El estudio incluyó tres categorías de unidades muestrales: 1) Directores de Distritos de Educación, 2) Directores de Centros Educativos y 3) Docentes de aula, todos ellos de la Dirección Departamental de Educación de Francisco Morazán. En el siguiente cuadro se resume la información relativa a la población de cada categoría y su respectiva muestra, seleccionada aleatoriamente en los casos de los Directores de Centro Educativo y Docentes de Aula, estimada en ambos casos para $P = 0.05$ y $E = 5\%$, utilizando asignación de números aleatorios; mientras que por el procedimiento no aleatorio de "sujetos voluntarios" para el caso de los Directores Distritales (en esta categoría se inició con el 100% de participación y se terminó con el 86%).

⁶ Originalmente la variable era "Práctica profesional del docente de aula", considerando la frecuencia y forma de uso de las "Pruebas Formativas Mensuales" de Español y Matemáticas como el criterio de medición. Sin embargo, problemas de la Secretaría de Educación en relación con la impresión y distribución de dichos materiales educativos en las escuelas provocó que a inicios del período escolar 2008, la mayoría de los docentes careciera de las Pruebas Formativas para sus alumnos, lo que impidió realizar la medición final para comparar los resultados con los obtenidos para el período Febrero-Marzo 2007. Se trabajó entonces solamente con la auto-identificación de los docentes con los resultados de aprendizaje de los alumnos.

Tabla No. 5 – POBLACIÓN Y MUESTRA DEL ESTUDIO

Categoría del informante	"N" Poblacional	"n" Muestral	Porcentaje de la población incluida en "n"	Procedimiento de selección
Directores Distritales de Educación	43	37	86%	No aleatorio, sujetos voluntarios
Directores de Escuela sin grado asignado	332	178	53.6%	Aleatorio simple
Docentes de aula de clase	3322	357	10.7%	Aleatorio simple

3.4. Técnicas de recolección de información

Para la recolección de la información pertinente a los objetivos e hipótesis de investigación planteados, se utilizaron tanto técnicas de recolección de datos cuantitativos como cualitativos para las tres categorías de informantes considerados en el estudio. A continuación se presenta, en la tabla No. 6, un resumen sobre las técnicas de recolección aplicadas, indicando en cada caso la variable e indicador analizado, la categoría del informante, la técnica de recolección implementada y su conceptualización. En los anexos se presenta una copia de cada uno de los instrumentos de recolección aplicados en el estudio, tanto cualitativos como cuantitativos.

▪ Instrumentos cualitativos aplicados.

Además de los instrumentos cuantitativos antes descritos, se aplicaron otros de tipo cualitativo en cada categoría de informantes considerada, con el objeto de complementar la información desde una perspectiva "comprensiva", que explique, desde la óptica de los actores, las relaciones establecidas estadísticamente en el análisis de la información cuantitativa. Se aplicaron dos técnicas cualitativas, la entrevista semi-estructurada con preguntas abiertas para los Directores Distritales (n = 8), y grupos focales, tanto para los Directores de Escuela sin grado asignado (n = 9), como para los Docentes de aula (n = 10).

Siguiendo la clasificación usada por Grinnell (1997), se utilizó una entrevista semiestructurada, es decir basada en una guía de asuntos o preguntas pero en la que el entrevistador tenía la libertad de introducir interrogantes adicionales “para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas)” (Hernández, Fernández y Baptista, 2006, p. 597). Para el grupo focal se tomó como referencia la definición de Ibañez “... es un dispositivo analizador cuyo proceso de producción es la puesta en colisión de los diferentes discursos y cuyo producto es la puesta en manifiesto de los efectos de colisión (discusión) en los discursos personales (convencimiento: convencido es que ha sido vencido por el grupo) y en los discursos grupales (consenso)” (1994, p. 58), y se aplicó tanto a Directores de Escuela sin grado asignado como a Docentes de aula (ver copias en anexos).

Tabla No. 6 – TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DE TIPO CUANTITATIVO APLICADAS

VARIABLE ANALIZADA	INDICADOR	CATEGORÍA DEL INFORMANTE	TÉCNICA DE RECOLECCIÓN APLICADA
(x) Participación en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño aplicando el modelo “Diálogo Informado”.	Participación en el seminario-taller sobre diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño con una asistencia $\geq 80\%$ de las reuniones convocadas entre mayo 2007 y abril 2008.	Directores Distritales (n = 37). Directores de Escuela sin grado asignado (n = 178) y Docentes de aula (n = 357).	Análisis de contenido de fichas de asistencia de las reuniones desarrolladas en el seminario-taller referido. El análisis de contenido es una técnica para estudiar y analizar la comunicación de una manera objetiva, sistemática y cuantitativa (Berelson, 1971). El universo está constituido por los registros de asistencia de la Dirección Departamental, las unidades de análisis por los 10 reportes de asistencia a las actividades del seminario-taller y las categorías de análisis fueron “Asistió” y “No Asistió”.
(Y ₁) Práctica profesional del Director Distrital de Educación.	Proporción de actividades relacionadas con la dimensión pedagógica del total de actividades reportadas en un período trimestral, enero-marzo 2007 (“antes”) y enero-marzo 2008 (“después”).	Directores Distritales de Educación (n = 37).	Análisis de contenido de los reportes trimestrales de los Directores Distritales a la Dirección Departamental de Francisco Morazán. El análisis de contenido es una técnica para estudiar y analizar la comunicación de una manera objetiva, sistemática y cuantitativa (Berelson, 1971). El Universo se identificó como los reportes de trabajo de los Directores Distritales, la unidad de análisis tipo ítem fueron los reportes trimestrales de enero-marzo 2007 y enero-marzo 2008, las categorías de análisis fueron “actividad pedagógica” y “no pedagógica”.
(Y ₂) Práctica profesional del Director de Escuela sin grado asignado.	Número de visitas a las aulas de clases con objetivos estrictamente relacionados con el aprendizaje de los alumnos durante el período mensual analizado: mayo 2007 (“antes”), marzo 2008 (“después”).	Directores de Escuela sin grado asignado (n = 178).	Análisis de contenido de un reporte mensual de actividades en el centro educativo, solicitado ad hoc por los Directores Distritales. El análisis de contenido es una técnica para estudiar y analizar la comunicación de una manera objetiva, sistemática y cuantitativa (Berelson, 1971). El universo se identificó como los reportes de trabajo de los Directores de Escuela sin grado asignado, la unidad de análisis tipo ítem fueron los dos reportes mensuales solicitados por sus respectivos Directores Distritales (mayo 2007 y marzo 2008), las categorías de análisis fueron “temática relacionada con aprendizaje de alumnos” y “temática no relacionada con aprendizaje de alumnos.”
(Y ₃) Auto-identificación del docente de aula con los resultados de aprendizajes de sus alumnos.	Selección de la opción “Desempeño de docentes” como una de los tres principales factores que inciden en los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos, entre un listado de posibles factores/ actores.	Docentes de aula de clases (n = 357).	Encuesta tipo cuestionario auto-administrado * conteniendo una pregunta cerrada de tipo jerárquico. La encuesta ha sido definida como una estrategia de investigación caracterizada por la aplicación de un procedimiento estandarizado para obtener información oral y/ o escrita de una muestra amplia de sujetos (CEA, 2004, p. 28). Se realizó validación de criterio con 27 directores de centros que calificaron a 27 docentes de sus centros a los cuales se les aplicó el cuestionario (n = 27, r = 0.41, signif. a P = 0.05).

* Como se explicó anteriormente, inicialmente se iba a aplicar Análisis de Contenido a las Pruebas Formativas de Español y Matemáticas usadas por los alumnos, analizando frecuencias y forma de uso para una muestra tipo aleatoria por conglomerados, considerando dos docentes por centro educativo. Dado que a inicios del 2008 estas Pruebas Formativas no están disponibles para el 63% de la muestra utilizada para la medición inicial, se optó por cancelar este análisis.

3.5. Procedimientos aplicados

Para el logro del objetivo de investigación No. 2 de tipo Teórico-Propositivo, “Diseñar un sistema de indicadores de Evaluación del Desempeño educativo que permita ‘mapear’ los resultados de los centros educativos a nivel municipal y departamental, aplicando un modelo participativo con los potenciales usuarios”, se siguió la secuencia de etapas sugeridas por Reimers y McGinn (1997) en su modelo denominado “Diálogo Informado” en un Seminario-taller realizado entre mayo 2007 y abril 2008. La descripción y fechas de las jornadas de trabajo desarrolladas se presentan en las siguientes tablas.

Tabla No. 7 – **PROGRAMACIÓN DE REUNIONES PARA EL DESARROLLO DEL “DIÁLOGO INFORMADO” QUE TENDRÁ COMO PRODUCTO UN SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO EDUCATIVO ADAPTADO A LAS CONDICIONES DEL CONTEXTO HONDUREÑO**

Fecha	Descripción de Actividad
14 – May - 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reunión inicial de motivación e información sobre el proceso a desarrollar. ▪ Asistieron los 43 Directores distritales y municipales, con sus asistentes de informática. En la inauguración estuvo presente la Directora Departamental y el Director Ejecutivo de INICE (Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa). Se enviaron instrumentos de Directores de centro y docentes de aula para su aplicación en cada distrito (muestra aleatoria previamente diseñada).
22 – Jun - 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación del problema y sus principales causas por parte de los participantes. ▪ Identificación de los principales actores que pueden incidir en el proceso, los portadores de intereses. ▪ Asistieron 42 Directores distritales y municipales con sus respectivos asistentes de informática. Se planificaron reuniones en cada distrito escolar con grupos de entre 8 y 12 directores de centro y 20 docentes de aula, para trasladar la discusión y análisis a nivel de centro escolar (que incluyó a la muestra aleatoria previamente seleccionada). Se repartió documentación de apoyo a los participantes.
20 – Jul – 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación de lo que se está haciendo actualmente en relación con el problema identificado en términos de flujo de información, sus fortalezas y debilidades. ▪ Identificar los niveles de diálogo que habrá que establecer en el proceso, así como cuáles serán los canales de comunicación a utilizar. ▪ Establecimiento de reglas para el diálogo y definición de

Fecha	Descripción de Actividad
	<p>estrategias para apoyar la participación de los diferentes actores.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar la estrategia a seguir para generar conocimiento deseado: Indicadores educativos de desempeño adaptados al contexto hondureño. ▪ Asistieron 43 asistentes distritales y municipales. Se planificaron reuniones de discusión y análisis en cada distrito escolar para iniciar el proceso de diseño del Sistema de Indicadores de Desempeño. Se repartió documentación sobre el tema.
24 – Agost – 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de los primeros resultados del proceso de selección y construcción de indicadores educativos por Distrito escolar, Centro educativo y Aula. Reflexión colectiva, revisión y sugerencias de mejora. ▪ Asistieron 40 Directores distritales y sus respectivos asistentes de informática. Se planificaron reuniones en cada distrito escolar con los equipos de Directores de centro (entre 8 y 12 en cada distrito) y docentes de aula (entre 16 y 27 según el distrito, media 21), para continuar el proceso de diseño del Sistema de Indicadores de Desempeño.
28 – Sept - 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de segunda versión del proceso de selección y construcción de indicadores educativos de desempeño por Distrito escolar, Centro educativo y Aula. Reflexión colectiva, revisión y sugerencias de mejora. ▪ Asistieron 37 Directores distritales y sus respectivos asistentes de informática. Se planificó la reunión mensual con Directores de centro y docentes de aula en cada distrito escolar para analizar la segunda versión del Sistema de Indicadores de Desempeño.
19 – Oct - 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Equilibrar el conocimiento técnico, conceptual y procesual: Discusión de una propuesta de sistematización de los indicadores seleccionados y sus correspondientes boletas de recolección de la información. ▪ Asistieron 34 Directores distritales con sus respectivos asistentes de informática y algunos directores de centro (23) invitados especialmente por su activa participación en las reuniones descentralizadas. Se planificaron las reuniones mensuales de cada distrito con Directores de centro y docentes de aula.
16 – Nov – 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de una segunda versión de la propuesta de sistematización de los indicadores seleccionados y sus correspondientes boletas de recolección de información. Preparación de un plan para el proceso de recolección de información. ▪ Asistieron 38 Directores distritales acompañados de un Director de centro y un docente de aula seleccionados en cada distrito por su activa participación en el proceso de diseño del Sistema de Indicadores (total 109 participantes).
Dic 2007 – Ene 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recolección de información a nivel de Distritos escolares para alimentar el sistema.

Fecha	Descripción de Actividad
22 - Feb - 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inicio de discusión para elaborar un Plan de difusión de los resultados. ▪ Presentación preliminar del Sistema de Indicadores Educativos de Desempeño a los actores principales del proceso. ▪ Discusión y reflexión acerca del Sistema, observaciones, sugerencias, etc. ▪ Diseño de un Plan de difusión de los resultados. ▪ "Medición de incidencia de la participación en los actores del proceso". ▪ Asistieron 39 Directores distritales acompañados de sus respectivos asistentes de informática. Se planificaron las reuniones con Directores de centro y docentes de aula en cada distrito escolar para la discusión y reflexión acerca del Sistema diseñado.
4 – Abr - 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación pública del Sistema de Indicadores Educativos de Desempeño construido siguiendo el modelo participativo "Diálogo Informado". ▪ Asistieron 42 Directores distritales y sus respectivos asistentes de informática, Directores de centro (26) y docentes de aula (22).

3.6. Técnicas y procedimientos de análisis de la información

Dado que se aplicaron tanto técnicas de recolección de datos cuantitativos como de información cualitativa, las técnicas de análisis también abarcan ambos enfoques. A continuación se describe brevemente cada técnica aplicada con su correspondiente información de variables e indicadores y su categoría de informante.

- Prueba t para medias relacionadas para resultados del Análisis de Contenido de los informes de Directores Distritales.

La prueba t para datos relacionadas puede utilizarse para comparar los resultados de una medición "antes" con una "después" en un contexto experimental (Hernández, Fernández y Baptista, 2006, p. 461-462). Acá se utilizó para comparar el número de actividades "pedagógicas" y "no-pedagógicas" reportadas por los Directores Distritales antes y después de realizado el seminario-taller sobre diseño de un sistema de indicadores de evaluación de desempeño siguiendo el modelo Diálogo Informado, que operó como estímulo.

En el caso de los informes de los Directores Distritales, el análisis se focalizó en la comparación de las cantidades de actividades que cada Director reportó en la respectiva categoría. Dichos informes constan de una portada que identifica al autor y su distrito escolar, una introducción en la que se describe brevemente el contenido y alguna actividad o evento particularmente relevante ocurrido en el período incluido en el informe, algún comentario respecto al nivel de logro alcanzado en relación a las metas anuales planificadas en el P.O.A. de cada distrito, y generalmente, algunos comentarios finales sobre necesidades de recurso humanos y/ o materiales. El cuerpo del informe es un listado de actividades que aparecen clasificadas por los autores en cuatro grandes categorías: Área o dimensión “Administrativa”, área o dimensión de “Gestión”, área o dimensión “Pedagógica” y área o dimensión “Socio-comunitaria”. Cada actividad va acompañada de un breve comentario (generalmente dos o tres renglones, aunque puede variar mucho) y algunas veces va acompañado de fotos que ilustran sobre la actividad. Al final del informe, usualmente se argumenta en relación con el logro de las metas y los factores que están incidiendo para ello.

Para el conteo de las frecuencias de las actividades se respetó la clasificación presentada por cada Director, y solamente se contabilizó y se vació la información en una matriz como la presentada a continuación:

Nombre: _____
 Distrito/ Municipio: _____

Dimensión	Número de actividades	Descripción de actividades
1. Administrativa		
2. Gestión		
3. Pedagógica		
4. Socio-comunitaria		

Y una vez realizado el análisis de cada caso individual se trasladó la información a una matriz en la que se anotaban los valores de las frecuencias en cada informe de Director Distrital en sus respectivas áreas o dimensiones para analizar la dinámica del conjunto tanto en la medición “antes” como “después”.

Distrito Escolar	Frecuencias por dimensión (medición "antes")			
	Administración	Gestión	Pedagógica	Socio-comunitaria
X	6	1	1	2
Y	10	2	2	3
Z	5	3	2	5
---	---	---	---	---

- Prueba t para muestras relacionadas para resultados de Análisis de Contenido de informes de Directores de Centro sin grado asignado y cuestionarios auto-administrados para docentes de aula.

Esta prueba evalúa si dos grupos (o el mismo grupo medido en dos momentos distintos) difieren entre sí de manera significativa respecto a sus medias. La prueba también se utiliza para comparar los resultados de una pre-prueba con los resultados de una post-prueba en un contexto experimental (Hernández, Fernández y Baptista, 2006, p. 461-462). En el presente estudio se aplicó para analizar el número de visitas a las aulas con objetivos "estrictamente relacionados con el aprendizaje de los alumnos" por parte del Director de Escuela sin grado asignado, antes y después de realizado el seminario-taller arriba referido. También se aplicó para comparar el nivel de importancia que le asignan los docentes de aula a la opción "Desempeño de los docentes", "antes" y "después" del seminario, como uno de los tres principales factores que inciden en los niveles de aprendizaje de los alumnos.

En el caso de los Directores de Centro sin grado asignado, los informes solicitados por el respectivo director distrital incluyeron un desglose de las principales actividades realizadas durante el período considerado. Actividades que en el formato aparecen clasificadas en forma análoga al informe de los Distritales: Área o dimensión Administrativa, área o dimensión de Gestión, área o dimensión Pedagógica y área o dimensión Socio-comunitaria. Dentro de las actividades del área pedagógica, y sin constituir el punto central del informe, se incluye un detalle de las visitas realizadas por el Sr. Director del centro a las aulas de clase, en las que se especifica la fecha, el grado y sección así como los aspectos abordados.

Precisamente, en esta sección referida a las visitas al aula de clases, se centra el análisis del presente estudio, ya que se procedió a contabilizar el número de visitas reportadas en cada informe y además a clasificar cada aspecto abordado en una de las dos categorías: “relacionado con aprendizaje” o “no relacionado con el aprendizaje”. Ello implicó entonces aplicar criterios de interpretación “externos” al documento (como corresponde en un análisis de contenido), que permitieran diferenciar entre una categoría y otra. Para ello se contó con el auxilio de una Directora Distrital de amplia experiencia⁷, con quien se hizo una revisión de los informes analizados y luego se elaboró un listado de las doce principales tipos de actividades reportadas en las visitas de aula (que engloban casi la totalidad de los casos reportados, con diferentes matices o formas de expresión), las cuales se listan a continuación:

Tipos de temas clasificados como “relacionados con aprendizaje”

1. Supervisión de clases.
2. Preguntas sobre dominio temático de los alumnos.
3. Desarrollo de una clase “demostrativa”.
4. Revisar cuadernos/ libros de alumnos.
5. Plática motivadora para aprendizaje de los alumnos.
6. Plática sobre reprobación, repetición y/ o deserción de alumnos
7. Otras (preguntas específicas sobre el rendimiento de algún alumno, revisión sobre un examen en particular, sobre un recurso didáctico específico, etc.)

Tipos de temas clasificados como “no relacionados con aprendizaje”

1. Problemas de disciplina, seguridad, aseo, etc. en la escuela.
2. Anuncios a los alumnos (feriados, documentos, eventos especiales, etc.).
3. Comunicación para padres de familia.
4. Actividades comunitarias.
5. Problemáticas de salud e higiene.
6. Actividades deportivas y/ o coprogramáticas.
7. Otras (limpieza del centro, consulta personal a docentes, etc.).

La información de cada Director de Centro sin grado se vació en un formato del siguiente tipo.

⁷ La Directora Distrital del municipio de Tatumbula tiene más de doce años de experiencia educativa, cuatro como directora Distrital, es Lic. en Pedagogía y cuenta con una maestría en Gestión Educativa.

VISITAS AL AULA DE CLASES EN EL PERÍODO ANALIZADO

Grado/ Sección	Fecha	Aspecto abordado	Pedagógica	no-Pedagógica

Y posteriormente se trasladaron las frecuencias de cada tipo de visitas al aula del informe de cada uno de los 178 Directores de Centro, a una matriz que permitiera trasladar la información a una tabla de SPSS.

No. de Centro Educativo	Medición "antes"		Medición "después"	
	Frec. Actividades Pedagógicas	Frec. Actividades no Pedagógicas	Frec. Actividades Pedagógicas	Frec. Actividades no Pedagógicas
1	2	3	2	2
2	1	1	3	1
3	0	2	2	2
4	0	1	2	1
---	---	---	---	---

En relación con la información correspondiente a los docentes de aula, y tal como se planteó anteriormente, inicialmente se pretendió utilizar Análisis de Contenido de las Pruebas Formativas de Español y Matemáticas utilizadas por los alumnos, analizando frecuencias y formas de uso para una muestra aleatoria por conglomerados, considerando dos docentes por cada centro educativo. Dado que a inicios del 2008 estas Pruebas Formativas no estaban disponibles para el 63% de la muestra analizada en la medición inicial, se optó por cancelar esta vía de análisis.

Por ello, en relación con el docente de aula, el análisis se limitó a la aplicación de un cuestionario auto-administrado de respuesta jerarquizada, el cual fue entregado por su respectivo Director de Centro a inicios del Seminario-taller (mayo 2007) y al finalizar el mismo (marzo 2008). Cuando se aplicó la primera aplicación todavía los maestros no habían asistido a su primera reunión del Seminario-taller. El cuestionario consta de una sola interrogante en la cual se solicita que, de acuerdo a su criterio, señale los tres factores de más

peso para condicionar los resultados de aprendizaje de los alumnos, señalando cuál identifica como el más importante (1er lugar), cuál como el segundo (2do lugar) y cuál como tercero (3er lugar) de una lista de doce opciones que fueron seleccionados de los resultados de una aplicación previa a 32 docentes de aula que no pertenecían a la muestra (y cuyo cuestionario era de formato de pregunta “abierta”). Las opciones presentadas fueron las siguientes:

- ___ Salud de los alumnos.
- ___ Actitud de los alumnos.
- ___ Padres de familia.
- ___ Características de la comunidad.
- ___ Infraestructura del centro educativo.
- ___ Desempeño de los docentes.
- ___ Recursos educativos del centro educativo.
- ___ Labor del Director del centro educativo.
- ___ Mobiliario del centro educativo.
- ___ Gestión de autoridades regionales.
- ___ Valor social de la educación en la comunidad.
- ___ Autoridades políticas regionales.
- ___ Otros (especifique): _____

Si por ejemplo, un docente de aula identificaba “Actitud de los alumnos” en primer lugar (1º), “Padres de familia” como segundo (2º) y “Desempeño de los docentes” como tercero (3º), esta información se traducía en puntajes mediante la siguiente tabla de equivalencia (aplicable a respuestas jerarquizadas):

Respuesta	Significado	Puntaje asignado
1º	“El factor más importante”	3
2º	“El segundo factor más importante”	2
3º	“El tercer factor más importante”	1
(En blanco)	No es uno de los tres factores más importantes.	0

Y después esta información se trasladó a una tabla de SPSS para obtener la sumatoria de puntajes de cada opción de respuesta, para comparar las medias de los puntajes asignados a la opción “Desempeño del docente”, entre la medición “antes” y la medición “después”.

- Análisis cualitativo del discurso.

Para el análisis de las entrevistas con los Directores Distritales y los Grupos Focales con Directores de Escuela sin grado asignado y con Docentes de aula, se aplicó un sistema de categorías ad hoc para cada caso, para analizar, a nivel descriptivo únicamente, el contenido del discurso desde una perspectiva cualitativa. Sin embargo, en todos los casos se utilizaron ciertas categorías generales (de ordenación para proceso, cuyas tablas se presentan en anexos), como “Nivel de reflexión” con opciones, descripción, elaboración/ valoración, y “Movimiento del Discurso” con opciones Estructuración, Solicitud, Respuesta y Reacción.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

La exposición analítica de los resultados del presente estudio están organizados en función de los tres grandes objetivos de investigación que se plantearon al inicio del informe, y que se reiteran a continuación con el fin de apoyar la claridad del relato:

1. Teórico – documental.

Analizar los indicadores educativos actualmente más utilizados por instituciones regionales e internacionales para evaluar el desempeño educativo, en relación con los resultados de investigación sobre factores asociados al rendimiento académico.

2. Teórico – propositivo.

Diseñar un sistema de indicadores de evaluación del desempeño educativo que permita “mapear” los resultados de los centros educativos a nivel municipal y departamental, aplicando un modelo participativo con los potenciales usuarios.

3. Empírico.

Evaluar la incidencia de la aplicación de un modelo participativo, en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación de desempeño de centros educativos, en términos de cambios en el desempeño profesional de los participantes (directores distritales, directores de centro educativo y docentes de aula).

Y este tercer objetivo, se analiza a su vez a la luz de las hipótesis propuestas, una hipótesis principal y dos derivadas, que sirvieron de guías orientadoras del componente empírico del presente estudio:

▪ Hipótesis principal.

Si los actores educativos se incorporan activamente aplicando el modelo “Diálogo Informado”, en el diseño de un sistema de indicadores sobre el desempeño de los centros

educativos, entonces, ello incidirá en su desempeño profesional vinculado con dichos indicadores.

▪ **Hipótesis derivada 1.**

La participación de los Directores Distritales y Directores de Centros Educativos en la construcción de un Sistema de Indicadores sobre desempeño de los centros, incidirá en la priorización de la dimensión pedagógica de su gestión.

▪ **Hipótesis derivada 2.**

La participación de los docentes de aula en la construcción de un Sistema de Indicadores sobre el desempeño de los centros educativos, incidirá en una mayor auto-identificación con los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.

4.1. Indicadores educativos utilizados internacionalmente

No cabe duda de que el término "evaluación" es hoy moneda de uso común en cualquier discurso educativo. Con una u otra acepción asociada a una diversidad de prácticas e impulsada por distintas estrategias políticas, la evaluación suscita un creciente interés en los sistemas educativos contemporáneos. Fruto de este interés cada vez más extendido ha sido la notable expansión registrada por la evaluación educativa en los últimos veinticinco años (Tiana, A., 1996, p. 37).

Así, tras la amplia experiencia adquirida durante décadas en lo relativo a la evaluación de los aprendizajes alcanzados por los alumnos y a la medición de las diferencias existentes entre éstos, el siguiente ámbito abordado de manera rigurosa fue el de la evaluación de los programas educativos. Pero el cambio fundamental de orientación científica y práctica se produjo cuando las instituciones educativas y el propio sistema en su conjunto comenzaron a ser objeto de evaluación. Ese momento, relativamente cercano en el tiempo, representó un hito importante en el desarrollo de la evaluación educativa.

En coherencia con dicho planteamiento, la nueva lógica de la evaluación ha llevado, en primer lugar, a interesarse por la actuación profesional y por la formación de los docentes, siempre considerados una pieza clave de la acción educativa. Otro tanto podría decirse del propio currículo, entendido como elemento articulador de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y del centro docente, lugar donde éstos se desarrollan. Y llegados a este punto, no tiene sentido dejar fuera del foco de atención a la propia administración educativa ni los efectos de las políticas puestas en práctica. De este modo, el conjunto del sistema educativo se convierte en objeto de evaluación (Slavin, R., 1994).

Como puede concluirse a partir de las líneas anteriores, los mecanismos de evaluación actualmente disponibles son capaces de suministrar una información rica y variada acerca del sistema educativo y sus diversos componentes. Aunque no todos ellos sean igualmente accesibles a la tarea evaluadora, ni pueden menospreciarse las dificultades existentes para efectuar trabajos concretos en los diferentes ámbitos, parece suficientemente demostrada la capacidad de la evaluación para generar conocimiento válido, fiable y relevante acerca de la situación y el estado de la educación, como paso previo a la toma de decisiones, susceptibles al menos, de producir una mejora de su calidad.

Entre los mecanismos puestos en práctica para efectuar un diagnóstico del sistema educativo, quizás el más novedoso sea la elaboración y cálculo sistemático de indicadores de educación. Si bien continúan estando sometidos a polémica, no cabe duda de que han tenido gran incidencia sobre los modos de concebir y utilizar la información acerca de la educación.

En efecto, los indicadores educativos han venido a transformar notablemente el campo de la estadística tradicional, siguiendo así una tendencia iniciada en otros ámbitos sociales hace más de treinta años y a la que se ha sumado recientemente la educación (CERI, 1994). El impacto producido se debe más a su significado y a la utilización que de ellos se hace, que a sus fundamentos técnicos y sus procedimientos de obtención. En realidad, desde el punto de vista

de su cálculo no son muchas las novedades que introducen, aunque no ocurre lo mismo en lo que se refiere a su definición y, sobre todo, a su uso (Tiana,A., 1996, p. 49).

Son varios los motivos que sustentan el interés despertado por los modernos sistemas de indicadores: a) proporcionan una información relevante sobre el sistema que describen; b) permiten realizar comparaciones objetivas a lo largo del tiempo y el espacio; c) permiten estudiar las tendencias evolutivas que se producen en un determinado ámbito; y d) enfocan la atención hacia los puntos críticos de la realidad que abordan. Fruto de ese interés han sido diversas iniciativas desarrolladas, a escala nacional e internacional, para construir sistemas de indicadores de la educación.

En conjunto, no parece exagerado afirmar que la construcción de indicadores de educación está provocando la revisión de los mecanismos tradicionales de información acerca de los sistemas educativos. Y cualquiera que sea la conclusión final que se alcance sobre las posibilidades y los límites de los indicadores como a mecanismo de información relevante y políticamente sensible, no cabe duda de que producen un efecto beneficioso sobre la función diagnóstica que ya viene ejerciendo la evaluación. Pero de la relevancia adquirida por los indicadores se desprende inmediatamente la interrogante ¿Qué son los indicadores?

4.1.1. ¿Qué son los indicadores?

El Diccionario de la Real Academia Española señala que un indicador es aquello 'que indica o sirve para indicar', y entiende por este último término 'dar a entender o significar una cosa con los indicios o señales'. Aunque esta definición puede parecer excesivamente genérica, supone una primera orientación en la búsqueda del significado del término.

Si se remonta al origen histórico de los indicadores, se comprende algo mejor qué son y qué pretenden. En efecto, es importante destacar que los primeros indicadores desarrollados fueron los económicos, con el propósito de facilitar la comprensión y la representación de una

realidad compleja a través de un conjunto limitado de datos significativos. Del éxito de la tarea de construcción de los indicadores económicos es muestra el uso frecuente de algunos de ellos, como los del producto interior bruto, renta per cápita, índice de precios al consumo y otros que son manejados a diario tanto por los economistas como por los no especialistas.

En los años sesenta, la difusión y aceptación de los indicadores económicos llevó a algunos científicos sociales a plantearse la posibilidad de emprender una tarea semejante en un ámbito más amplio, relativo al funcionamiento de las sociedades. Así fueron surgiendo indicadores demográficos, de la salud, de la calidad de vida y, como no podía ser menos, de la educación. Aunque habrían de pasar bastantes años antes de que algunos de esos nuevos planteamientos arraigaran, ya desde entonces comenzó a extenderse el interés por estos nuevos instrumentos, que, sin embargo prometían más de lo que todavía eran capaces de lograr. (Tiana, A., 1998).

Se tiene entonces que, el término indicador está generalmente relacionado con medidas cuantitativas, en tanto término heredado de la dimensión economicista de la educación, sin embargo, cualquier valor numérico debe tener también en cuenta las características particulares de ese aspecto, su relación con el entorno, su implicación en la vida social, etc. Tal y como señala Osoro Sierra (1995, p. 143), también implica una valoración de tipo cualitativo de la realidad.

Al mismo tiempo, el concepto indicador varía en cuanto a su denominación, así existen indicadores educativos, indicadores de rendimiento, indicadores de control, indicadores de éxito, indicadores de evaluación, indicadores sociales, etc. Sin que todavía exista un consenso en cuanto a su generalización.

Este término alude, generalmente, a aquellos instrumentos que pretenden medir el grado de consecución de los objetivos perseguidos por la sociedad, de forma que permitan una mejor evaluación de resultados y un mayor conocimiento en el momento de la adopción de decisiones. En educación, esta medida informa, según los términos empleados por De Landsheere (1996, p. 45), sobre la salud y la calidad del funcionamiento del sistema, sobre lo

que conocen los alumnos, sobre lo que son capaces de hacer, sobre la evolución positiva o negativa de tales condiciones y sobre las diferencias significativas que pueden existir entre áreas o entre instituciones en un momento dado.

Por ello se ha planteado la concepción de indicador aplicado a la educación, como un dato o información (no forzosamente de tipo estadístico), relativo al sistema educativo o alguno de sus componentes, capaces de resolver algo sobre su funcionamiento. Esta información aumenta la capacidad de comprensión de los fenómenos educativos y proporciona una base sólida para la toma de decisiones (Tiana, A., 1996, p. 48).

4.1.2. Características y requisitos para la formulación de indicadores

Se ha planteado que la formulación de indicadores es una tarea compleja, y ello fue considerado permanentemente durante el desarrollo del Seminario taller. Teniendo en cuenta esta dificultad a la hora de consensuar cada definición para este tipo de elementos evaluadores, así como los aspectos susceptibles de ser medidos a través de estos factores. Por otra parte, se consideró la enorme variedad de sesgos que le afectan: desconocimiento, hipervaloración, hipovaloración, tratamiento e interpretación (De Miguel, 1972).

A pesar de ello, hay consenso respecto a que ha de existir una relación entre el indicador y el objeto al que se refiere. Por esta razón, el contenido del indicador debería responder al menos a las siguientes cinco condiciones (Lázaro, 1992, p. 483)

- **Significatividad**, en todo lo que se refiere a la relación entre el indicador y las propiedades del objeto que señala.
- **Relevancia** del indicador, que entraña la referencia a que la propiedad señalada sea esencial o accidental en el objeto que se estudia. El indicador relevante es aquel que obtiene más significatividad y, en cierto modo, es el más representativo de un conjunto de indicadores,

porque lo que mide es más atribuible al objeto con el que se relaciona, que lo medido por otros indicadores.

- **Teleologicidad**, en tanto la congruencia descriptiva del indicador está en función de objetivos y fines pretendidos. Hay que tener en cuenta que la referencia del indicador puede ser válida solamente para un momento o época determinada.
- **Utilidad**, en tanto el indicador ha de reclamar una información que contribuya a la definición del objeto a estudiar, describir sus situaciones, definir los problemas que le atañen y permitir establecer predicciones.
- **Complementariedad-totalidad**, ya que ningún indicador puede ser interpretado aisladamente, sino que se le debe relacionar con el sistema de indicadores al que pertenece.

Por estos motivos, a la hora de elaborar un sistema de medición que sea aplicable a la evaluación de los diferentes aspectos que conforman una institución educativa, los indicadores han de conjugar con su formulación las siguientes características (Oakes, 1986, p. 496).

- Han de definir el objeto a medir: Los indicadores deben estar relacionados con algún aspecto concreto de la realidad del centro y medir algún rasgo educativo específico que se pueda utilizar para efectuar comparaciones.
- Han de ser estables en el tiempo y susceptibles a los cambios que puedan originarse: los indicadores deben centrarse sobre aspectos fundamentales y permanentes del centro con el objeto de que a través de las estimaciones se puedan analizar las tendencias a lo largo del tiempo.
- Han de ser consensuados por los agentes implicados en el proceso de evaluación: los indicadores aportan una información que ha de ser entendida con facilidad por todos los sujetos implicados en el funcionamiento del centro y por tanto ha de ser útil para el proceso de evaluación (este aspecto es particularmente relevante en el marco del presente trabajo).
- Han de ser fáciles de elaborar: los indicadores deben ser fáciles de obtener en términos de tiempo, costos y de la experiencia requerida para su recolección. Los procedimientos para su elaboración deben cuidar que las operaciones a realizar sean sencillas y comprensibles.

- La información aportada ha de ser aprobada: los indicadores deben ser aceptados como estimaciones o medidas que aportan datos válidos y fiables y que, por tanto, pueden ser utilizados para efectuar valoraciones sobre la calidad de los centros y la toma de decisiones.

4.1.3. Sistemas de indicadores

Si el interés de los indicadores consiste en ofrecer una información sintética, relevante y significativa sobre una parcela de la realidad, es lógico que se haya preferido la construcción de sistemas de indicadores a la utilización de indicadores aislados. En efecto, la combinación de un conjunto integrado de ellos permite abarcar un campo más amplio, como en el caso del sistema educativo, cubriendo ámbitos complementarios y potenciando así su capacidad interpretativa.

“Para que un sistema de indicadores refleje adecuadamente una realidad compleja, deben constituir un conjunto organizado y coherente de la misma (y no una simple yuxtaposición de datos), que sea capaz de representar no sólo parcelas aisladas, sino también las relaciones que existen entre ellas, y apoyarse en alguna teoría o modelo de los procesos educativos (Tiana, A., 1998, p. 52). Además de las condiciones señaladas, se acepta generalmente que los indicadores deben referirse a rasgos estables del sistema educativo, deben suministrar una información relevante y fácilmente comprensible, deben contar con aceptación y credibilidad, y su obtención debe ser viable.

Forns Santacana y Gómez Benito (1996, p. 250-251), sobre los trabajos realizados por Blank (1993), proponen cuáles han de ser las etapas que han de seguirse para llevar a cabo la definición de un sistema de indicadores para evaluación en educación. Al respecto señalan que una vez hayan sido identificadas las dimensiones a valorar es preciso determinar los indicadores pertinentes a cada una de ellas en función de los cuales se va a proceder a la evaluación. Para ello, los pasos sugeridos a seguir son:

1. Selección de indicadores:

- Desarrollar un esquema conceptual que defina el marco general de la evaluación.
- Obtener el compromiso y la colaboración de los líderes que participan en el proyecto.
- Comprometer a las instancias pertinentes en la selección.
- Elegir un número limitado de ellos, combinando, siempre que sea posible, los prioritarios según las instancias comprometidas en la evaluación.

2. Organización de datos:

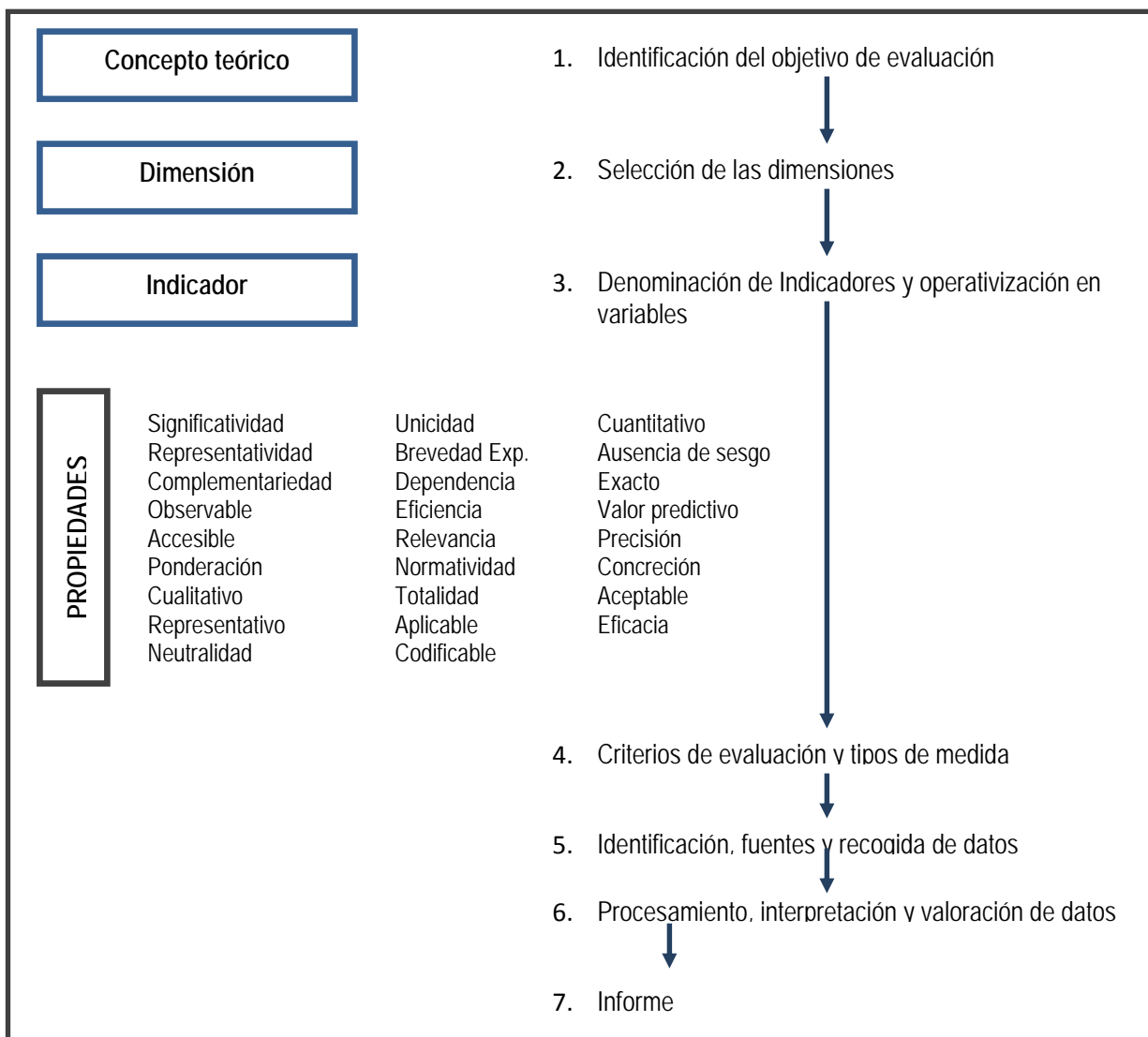
- Selección del método de recogida de datos, de las fuentes de obtención de información, instrumentos y formas de análisis que serán usados.
- Definición de los estándares de comparación o determinación metodológica de los diversos sistemas de contraste de datos y definición de los límites de significación de interpretación de los mismos.

3. Transmisión de los datos:

- Diseñar procedimientos de información que aseguren la contrastabilidad de los informes finales en diferentes contextos.
- Recoger y elaborar los datos.
- Informar acerca de los indicadores de forma contrastable y útil, tanto para las instancias administrativas como para los educadores.

Gráficamente, el proceso de construcción de un sistema de evaluación utilizando como elemento de medición los indicadores, abordando los requisitos y condiciones aquí citadas, queda resumido en la Figura No. 6. Dicho procedimiento propuesto es análogo al proceso general de operacionalización de variables en un proceso de investigación desde una perspectiva cuantitativa, pero agrega elementos de concertación social tanto en la etapa de selección de indicadores como en la de difusión de la información.

Figura No. 6 – PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES PARA EVALUACIÓN EN EDUCACIÓN



Fuente: Osoro Sierra (1995, p. 145).

En síntesis, un sistema de indicadores no es el conjunto de indicadores individuales. La propuesta de integración de un sistema es más amplia que la suma de los indicadores individuales que lo componen. "Considerando que un indicador, en general, es un dato estadístico, no cualquier dato estadístico es un indicador. En este sentido, solo aquellas estadísticas que pueden dar una visión integral y que permiten elaborar un juicio sobre el funcionamiento del sistema educativo serían indicadores. Con base en lo anterior, para conformar un sistema de indicadores se requieren no de muchos indicadores, sino de aquellos

que en conjunto puedan dar una buena idea acerca de todo el sistema educativo, o del proceso educativo que se refiera. Es decir deben ser pocos, de calidad y significativos (González Cantú, 2001, p.4).

Otro aspecto importante de los indicadores que conforman un sistema, es que deben reflejar los factores críticos en el funcionamiento del proceso educativo y resaltar relaciones entre los diferentes elementos del sistema educativo. Para esto, Shavelson, entre otros, propone estudiar el sistema educativo a través de un modelo causa-efecto, que permita identificar variables e indicadores de acuerdo a su relevancia en el funcionamiento del sistema.

4.1.4. Principales sistemas de indicadores educativos de uso internacional: UNESCO, OCDE, EFQM y PRIE de OREAL/ UNESCO.

La última década del siglo XX fue testigo de una preocupación creciente por la mejora de la calidad de la educación, tanto en los países desarrollados, como en aquellos que aún están en vías de desarrollo. La presión económica internacional, la expansión del proceso de globalización, la introducción masiva de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, junto con otros fenómenos económicos y sociales de gran impacto, volvieron a atraer la atención hacia la educación considerada nuevamente como un factor decisivo para asegurar el desarrollo de los países. En ese contexto de renovada preocupación educativa, aumentó el interés por evaluar y comparar la situación y los resultados de los sistemas educativos, apareciendo nuevas iniciativas en ese sentido, como la construcción de un sistema internacional de indicadores de la educación, tarea impulsada por la OCDE desde finales de los años ochenta (CERI, 1994).

Siguiendo esta tendencia, durante los diez últimos años se han iniciado y puesto en marcha diversos proyectos internacionales de evaluación de la educación, que están dando lugar a informes que cada vez reciben más atención. El caso de la publicación de los resultados del proyecto PISA de la OCDE, que han producido debates públicos en muy diversos países, es un

ejemplo palpable de esa nueva situación. Podría decirse que la evaluación internacional de los resultados de educación es una tendencia que se ha consolidado en los últimos años.

Y se dice que se trata de una tendencia que se ha consolidado, porque no se puede considerar que sea estrictamente nueva. En efecto, los antecedentes de esta expansión actual se remontan a una época tan lejana en el tiempo como el final de los años cincuenta, cuando un grupo de reconocidos investigadores en educación decidieron crear una asociación internacional para evaluar los resultados de los sistemas educativos. Así es como se constituyó la *International Association for Evaluation of Educational Achievement* (IEA), tras una primera reunión celebrada en 1958 en el Instituto de Educación de la UNESCO en Hamburgo (Tiana, 2001).

La propuesta de aquellos investigadores consistía en realizar estudios internacionales del rendimiento educativo, adoptando para ello una perspectiva comparada. Desde su punto de vista, los estudios comparativos de los sistemas educativos debían tomar necesariamente en consideración los resultados que conseguían los estudiantes, cosa que no siempre ocurría. Aunque no menospreciaban las iniciativas centradas en el análisis comparado de aspectos tales como los recursos disponibles o las condiciones en que se desarrolla la enseñanza, consideraban que la evaluación de un sistema educativo debía basarse en la emisión de juicios rigurosos sobre los resultados alcanzados por los alumnos.

No obstante aquel grupo de investigadores que constituyó la IEA no quería limitarse a medir y comparar los resultados educativos conseguidos por los estudiantes, sino que pretendían explicarlos de manera convincente. Además de calcular y valorar los resultados, querían identificar los principales factores capaces de explicar las diferencias de rendimiento encontradas y analizar de qué modo interactuaban entre sí. Esa explicación constituía, en última instancia, la base para diseñar cualquier acción de mejora de la educación, que era lo que realmente preocupaba.

Así, podrían valorarse las consecuencias de los diversos modos de diseño y desarrollo curricular, la integración o segregación de los alumnos en vías académicas alternativas, los modelos de formación del profesorado o la interacción didáctica en el interior del aula, por no citar sino algunos factores frecuentemente estudiados. Sin necesidad de introducir cambios en un sistema educativo determinado, lo que no siempre resulta posible, sencillo ni conveniente, la existencia de esa variación no planificada permitiría analizar y valorar el efecto de los principales factores asociados con el rendimiento. Esa es, en síntesis, **la concepción del mundo como laboratorio educativo, que la IEA difundió entre los investigadores educativos.**

De acuerdo con esta concepción, los sistemas educativos deben ser considerados como sistemas complejos, formados por escuelas, clases, profesores, estudiantes y comunidades. Cada sistema tiene algunos rasgos distintivos propios, mientras que otras de sus características son comunes. Por tanto, sería teóricamente posible comparar los resultados conseguidos por los estudiantes, controlando en la medida posible las variables diferenciales que intervienen en el rendimiento. Ese tipo de comparación permitiría analizar y valorar la influencia de dichos factores, contribuyendo a explicar sus efectos respectivos.

A partir de estas ideas, muy novedosas en su momento, se fueron generando proyectos de elaboración de indicadores, sistemas de indicadores y sistemas de información, en diversos lugares del mundo. Actualmente existen numerosos modelos de sistemas de indicadores y hay varios procesos regionales de intentos de construcción de sistemas multinacionales. A continuación se presenta una breve panorámica de cuatro sistemas de indicadores de gran relevancia internacional: OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y EFQM (Asociación Europea para la Gestión de la Calidad) del primer mundo, PRIE (Programa Regional de Indicadores Educativos) coordinado por OREAL/ UNESCO de América Latina y UNESCO, de cobertura mundial.

La selección de estos cuatro sistemas de indicadores se fundamenta en su relevancia a nivel internacional y su representatividad regional. El modelo de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE es pionera en el tema y su utilización en Europa le da mucho peso como referente para Latinoamérica. El modelo de la UNESCO, en particular el del Proyecto WEI (Indicadores Educativos del Mundo), es muy relevante para Latinoamérica dado que se pretende difundir su uso en países subdesarrollados con el objeto de que la UNESCO disponga de datos comparables. El modelo de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad EFQM es importante tanto por su uso en Europa como por la ubicuidad de la terminología asociada a la Calidad, que incluye el proceso desarrollado en el presente trabajo durante el Seminario taller de Diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño referido en el capítulo 3. Finalmente, el Proyecto Regional de Indicadores PRIE es un modelo que nace desde la iniciativa de las propias Secretarías de Educación de la región, y pretende construir un sistema oficial para Latinoamérica.

4.1.4.1. Sistema de indicadores de la OCDE

En los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE – existe una larga tradición en la recogida de información estadística sobre los diferentes aspectos de los sistemas educativos. Sin embargo, en un determinado momento, cuando la calidad de la educación y la eficacia de los sistemas educativos empezaron a convertirse en aspectos clave para la mayoría de los países, se planteó el problema de cómo proporcionar a los responsables políticos y a los administradores de la educación, información útil para planificar una oferta educativa en la que se fueran dando pasos firmes y eficaces hacia la calidad. (INCE, 1999, p. 15).

Al mismo tiempo, desde mediados de los ochenta, ha ido creciendo la demanda de datos que permiten realizar comparaciones entre los sistemas educativos de los distintos países, puesto que se considera que dichas comparaciones aportan una información de gran valía, tanto en el ámbito internacional como interno de los distintos países.

Esta creciente demanda de información sobre la educación y la necesidad de un mayor y mejor conocimiento del funcionamiento de los sistemas educativos plantea muchos problemas técnicos: la recogida de información, la organización e interpretación de los datos y la elaboración de los informes. Estos problemas llevaron a las autoridades de los países miembros de la OCDE a considerar nuevas maneras de comparar sus sistemas educativos.

Como consecuencia de ello, se llegó a un acuerdo, en primer lugar sobre la posibilidad de elaborar un conjunto internacional sistematizado de indicadores que informaran, basándose en datos estadísticos de una gran calidad, sobre los principales aspectos de los sistemas educativos de los países miembros, de manera tal que se pudiera realizar un seguimiento comparado tanto de la evolución de los mismos como de la utilidad de estos indicadores.

El Centro de Investigación e Innovación Educativa (CERI), que forma parte de la División de Estadística e Indicadores de la Educación y Política Social y del Empleo de la OCDE, respondió a esta demanda de información comparada poniendo en marcha el Proyecto INES. El Proyecto INES (International Indicator for Education Systems) del Centro para Investigación e Innovación Educativa (CERI), dependiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) inició en marzo de 1988, y tiene como finalidad la producción de indicadores educativos sobre los sistemas de sus países miembros. Los objetivos básicos son, por una parte, proporcionar a los países miembros de la OCDE un marco institucional en el cual examinar la validez y relevancia de los indicadores educativos, definir los límites en los que se pueden desarrollar, comparar las experiencias nacionales relacionadas con la implementación de evaluaciones a gran escala y compartir las experiencias de mejora de la calidad de sistemas educativos y, por otra, producir indicadores que aporten información útil sobre los sistemas educativos.

El proyecto está organizado en cuatro redes y un grupo técnico dirigidos al estudio, definición, propuesta y experimentación de indicadores de la educación. La *red A* tiene como campo de competencia la elaboración de indicadores referentes a los resultados educativos de los alumnos, la *red B* trabaja en la elaboración de indicadores referentes a educación y empleo, la

red C actúa sobre indicadores relacionados con procesos educativos y la red D tiene el propósito de diseñar indicadores relativos a las actitudes y expectativas ante la educación. El grupo técnico está dirigido al desarrollo y perfeccionamiento de los indicadores estadísticos de la educación tradicionales tales como los datos de escolarización, de gastos en educación, de recursos, etc.

En la versión publicada *Education at a Glance – OECD Indicators* (OECD, 2001) aparecen treinta indicadores clasificados en seis dimensiones, tal y como refleja la Tabla No. 8. Los indicadores incluidos en el proyecto proporcionan una versión panorámica y comparado de los distintos sistemas educativos: su contexto, recursos, procesos y resultados.

Una característica fundamental del proyecto INES es su orientación hacia la innovación, por lo que los indicadores que ha producido hasta el momento son propuestas provisionales de lo que, en un futuro, se puede construir como un sistema internacional estable de indicadores de la educación.

En su conjunto, el proyecto pretende desarrollar un sistema de indicadores de educación que sean comparables internacionalmente y que sean de utilidad para proporcionar información relevante para la toma de decisiones con respecto al funcionamiento de las escuelas y los resultados de los alumnos, a hacer un seguimiento del funcionamiento de los sistemas educativos y gestionar los recursos y servicios. En definitiva, estos indicadores serán un referente para el diseño de políticas educativas concretas a nivel mundial.

Tabla No. 8 – LOS INDICADORES EDUCATIVOS DE LA OCDE

Dimensión Indicador	Definición operativa	
Contexto educativo	Información sobre el contexto en el que opera el sistema educativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño relativo de la escuela, edad de la población. • Logros educativos de la población adulta. • Relaciones entre capital humano y crecimiento económico.
Recursos económicos y humanos invertidos en educación	Información sobre los recursos financieros y humanos que los países invierten en educación.	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto educativo por estudiante. • Gasto en instituciones educativas con relación al Producto Interior Bruto. • Inversiones públicas y privadas en instituciones

Dimensión Indicador	Definición operativa	
		educativas. <ul style="list-style-type: none"> • Gasto público total en educación. • Subsidios públicos para estudiantes. • Gasto en las instituciones en servicios y recursos.
Acceso a la educación, participación y progreso	Información acerca del acceso a la educación, la participación en el progreso en diferentes niveles y en distintas instituciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en educación durante todo el ciclo vital. • Participación y graduación en educación secundaria. • Acceso y participación en educación superior. • Realización de estudios universitarios. • Recursos para alumnos como necesidades educativas especiales. • Participación en la evaluación continua y aprendizaje de adultos.
Clima y organización escolar	Trata de aportar una visión sobre el ambiente de aprendizaje de los diferentes estilos organizativos existentes en los centros escolares.	<ul style="list-style-type: none"> • Salario de los docentes de educación primaria y educación secundaria. • Edad y género de los docentes. • Tiempo dedicado a la instrucción y a la organización. • Tiempo dedicado a la instrucción de estudiantes de educación secundaria. • Número de estudiantes por profesor. • Tiempo dedicado a la formación en tecnologías de la información y la comunicación. • Disponibilidad y uso de tecnologías de la información y la comunicación.
Resultados individuales, sociales y del mercado de trabajo	Información sobre los logros académicos, sociales y laborales obtenidos por el individuo en particular y por el sistema educativo en general.	<ul style="list-style-type: none"> • Participación del potencial laboral mediante el rendimiento de la educación. • Tiempo dedicado a la formación, consecución de un empleo y situación de desempleo entre los 15 y 19 años de edad. • Educación y trabajo entre la población juvenil. • Situación específica de la población juvenil. • Salario y rendimiento de la educación.
Resultados de aprendizaje	Información sobre los modos de actuación de los estudiantes en disciplinas como las matemáticas y las ciencias, así como los niveles de alfabetización de las personas adultas.	<ul style="list-style-type: none"> • Media en matemáticas y en ciencias en octavo curso. • Diferencias de los estudiantes en matemáticas y en ciencias en octavo curso. • Desigualdad de ingresos y desigualdad de alfabetización. • Diferencias en matemáticas y en ciencias en octavo curso por razón de género.

Fuente: elaboración propia a partir de OECD (2001) *

* Se tomó como referencia el informe correspondiente al año 2001, por el detalle temático allí desarrollado aunque obviamente hay informes de años más recientes.

El Proyecto Internacional para la Producción de Indicadores de Rendimiento de los Alumnos (PISA: *Programme for Indicators of Students Achievement*) es el resultado de la aplicación de la estrategia desarrollada por la Red A, encargada del área de los resultados educativos del Proyecto de Indicadores Internacionales de los Sistemas Educativos (INES).

El Proyecto PISA está dirigido a establecer un ciclo regular de estudios con el objetivo de obtener de manera sistemática y continua datos sobre los resultados académicos de los alumnos que permitan derivar un conjunto de indicadores básicos que proporcione a los políticos y administradores de la educación un perfil de los conocimientos, destrezas y competencias de los estudiantes en cada país, así como un conjunto de indicadores contextuales que se espera clarifiquen las relaciones entre dichas destrezas y las variables demográficas, sociales, económicas y educativas más importantes. Asimismo, los resultados permitirán establecer comparaciones internacionales entre los países principales al proveerse de puntos de referencias comunes para valorar los resultados obtenidos por cada sistema educativo.

4.1.4.2. Sistema de indicadores de la EFQM

La Unión Europea, en los últimos años, se viene caracterizando por la búsqueda de modelos homologados en sus políticas económicas, sociales, de defensa, educativos, etc., en el ámbito europeo. La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM), fue creada en 1988 por los presidentes de 14 importantes compañías europeas, bajo los auspicios de la Comisión Europea. Actualmente cuenta con más de 600 miembros, desde pequeñas compañías hasta grandes multinacionales, institutos de investigación, escuelas de negocios, ministerios de educación y universidades (Martínez y González, 2001).

La Unión Europea adoptó el modelo de la *European Foundation for Quality Management* (EFQM) y de la *European Organization for Quality* (EQO), para aplicarlo a la evaluación de la

calidad educativa, en 1997, elaborando el “Proyecto Piloto sobre Evaluación de la Calidad en la Educación Escolar”. El Modelo Europeo de Gestión de la Calidad, aplicado a la educación, supone una estructura que puede facilitar la valoración de los distintos sistemas educativos y su comparación.

El modelo europeo de gestión de la calidad fue anunciado por la EFQM en 1991, bajo el patrocinio de la Comisión Europea. En octubre de 1992 se entregaron por primera vez los premios a la calidad de la EFQM. En años sucesivos, se introdujeron pequeños cambios al modelo, se anunciaron versiones especiales para organizaciones de servicios públicos y para PYMEs.

Tras definir las características teóricas del modelo, se elaboran criterios de calidad para comparar con su realización. El modelo de la gestión EFQM está fundamentado en los principios del movimiento de la Calidad Total, que integra teorías de la Evaluación de Programas e Instituciones, basadas en el desarrollo de los modelos de Evaluación de Programas, movimientos de Escuelas Eficaces y de Mejora de las Escuelas, con una tradición de más de tres décadas, en Teorías de Organización Empresarial, en continua investigación, validación empírica y revisión.

*Los conceptos fundamentales del modelo de excelencia de la EFQM

Los conceptos fundamentales, que destaca el modelo revisado de la EFQM en 1999, son coincidentes con los principios de gestión de la calidad tal como se presentan a continuación (Gento, 1998):

- Orientación hacia los resultados

La excelencia de una institución depende del equilibrio y satisfacción de las necesidades de todos los clientes relevantes, incluidas las personas que trabajan en ella, los clientes, los proveedores y la sociedad en general.

- El principal foco de interés es el cliente

El cliente es el árbitro final de la calidad del producto y servicio. El mejor modo de optimizar la fidelidad del cliente y el incremento de la cuota de mercado es mediante una orientación clara hacia las necesidades de los clientes actuales y potenciales.

- Liderazgo y consistencia (constancia) de los propósitos

El comportamiento de los líderes de una organización crea una claridad y unidad de propósitos dentro de ella, así como un entorno en el cual la organización y las personas que la integran pueden alcanzar la excelencia.

- Gestión mediante procesos y hechos

La institución consigue mejores rendimientos cuando todas las actividades son comprendidas y gestionadas con una concepción de sistema, sistemáticamente, las decisiones concernientes a los procesos son planificadas y las mejoras son propuestas fundamentadas en una información fiable que incluye las percepciones de los clientes.

- Desarrollo e involucración de las personas

El desarrollo de cada una de las personas que trabajan en una organización se potencia cuando se comparten valores dentro de una cultura de confianza mutua y toma de decisiones compartidas ("*empowerment*") lo cual anima a la involucración de todos hacia el logro de los objetivos de la organización.

- Aprendizaje, innovación y mejora continuos

El rendimiento de una institución se maximiza cuando está basada en la gestión y contribución compartida del conocimiento dentro de una cultura de aprendizaje, innovación y mejora continua, potenciando la introducción de cambios mediante el aprendizaje organizacional, la innovación y la mejora permanente.

- Desarrollo de alianzas

La organización trabaja de un modo más efectivo cuando establece con sus socios y colegas relaciones mutuamente beneficiosas basadas en la confianza, en compartir el conocimiento y en la integración.

- Responsabilidad pública

Los intereses de una organización y de su personal son mejor atendidos si se adoptan enfoques éticos que excedan ampliamente las expectativas y las normativas de la comunidad.

- * Criterios (indicadores) del modelo EFQM en educación

El modelo propone una guía para la autoevaluación que recoge los procedimientos para la implementación del Modelo, en torno a los siguientes elementos:

- Compromiso y liderazgo de las autoridades educativas, con la autoevaluación del centro educativo.
- Información al profesorado para conseguir su colaboración y sensibilización hacia los procesos de autoevaluación, así como la del personal no docente y las familias.
- Formación en el modelo y su divulgación.
- Realización de la autoevaluación.
- Elaboración del plan o planes de mejora.
- Constitución de los equipos de mejora.
- Ejecución y seguimiento del plan o planes de mejora.
- Verificación de los resultados obtenidos y realización de una nueva autoevaluación.
- Renovación de todo el proceso global de gestión: adopción del principio de mejora continua.

El modelo está integrado por nueve elementos, llamados criterios. Al modelo se le asigna un total de 1000 puntos, y se encuentra estructurado en torno a dos bloques, el de los agentes, o facilitadores, y el de los resultados; a cada uno de ellos se le corresponde 500 puntos, en valores absolutos, y un 50% a cada uno, en valores relativos. El bloque de los agentes está integrado por cinco criterios, y el bloque de los resultados por los restantes cuatro criterios, hasta el total de nueve, cada uno con su correspondiente asignación de puntos. Cada criterio está integrado, a su vez por diferentes subcriterios, o ítems, con una unidad de significado, representativos del criterio en el que se integran. Cada criterio recibe una valoración de 1 a 4

del progreso obtenido en ese elemento u objetivo (1: ningún avance, 4: objetivo logrado). El esquema detallado de criterios y subcriterios se presenta en los anexos.

4.1.4.3. Sistema de indicadores de PRIE

El Proyecto Regional de Indicadores PRIE nace en América Latina como respuesta a una necesidad de las Secretarías de Educación de la región: Contar con sistemas de indicadores educativos comparables que permitan comprender mejor la dinámica de los sistemas educativos por país y su situación respecto a los países vecinos.

Los objetivos de PRIE:

- Construir un conjunto básico de indicadores comparables en educación, considerando las iniciativas existentes, para las Américas.
- Fortalecer los sistemas nacionales de indicadores y desarrollar un programa de asistencia técnica.
- Publicar los indicadores y promover su uso para la adopción de políticas educacionales.

El Proyecto Regional de Indicadores Educativos PRIE cuenta con el apoyo técnico de UNESCO – OREALC, que se hace cargo de contribuir con los países en la preparación y ejecución del proyecto y de realizar el trabajo técnico, específicamente el relacionado con la selección de indicadores a proponer a los países, homologación de terminología, coordinación de los grupos de trabajo técnico, análisis y selección de instrumentos de recolección, recolección de información y cálculo de indicadores en cooperación con el Instituto de Estadísticas de la UNESCO; análisis de los mismos, revisión y preparación de reportes, y búsqueda de acuerdos para la publicación y difusión de los resultados.

El conjunto inicial de categorías propuesto por OREALC, en consulta con algunos países incluyó:

- Contexto demográfico, social y económico para la educación y descripción general de los sistemas educativos.
- Recursos (humanos y financieros) en educación.
- Desempeño de los sistemas educativos (acceso, participación, eficiencia).
- Calidad de la educación (por incluir todavía, logros del estudiante).
- Impacto social de la educación (podría incluir relación con el mercado laboral, comportamiento cívico y otros).

Actualmente el Sistema de Indicadores de PRIE está organizado en torno a estas cinco categorías estableciendo categorías, subcategorías e ítems, tal como se desglosa a continuación (PRIE, 2000, p. 25-26).

Tabla No. 9 – SISTEMA DE INDICADORES PROPUESTO POR PRIE

- CATEGORÍA I: Contexto socioeconómico y descripción del sistema educativo**
- Sub-Categoría 1: Contexto demográfico, social y económico**
1. Población total, por edades simples de 0 a 24 años, y por grupos de edad 25-29, 30-24, 25-39, 40-49, 50-59, 60 y más.
 2. Población según zona: urbana y rural.
 3. Producto Interno Bruto per cápita.
- Temas adicionales a analizar por el Grupo Técnico:**
- Población según etnias y/ o lenguas.
 - Distribución del ingreso.
 - Otros.
- Sub-Categoría 2: Descripción del sistema educativo**
4. Docentes con los títulos académicos exigidos.
 5. Alumnos por docentes de aula.
 6. Salario inicial anual de los docentes, como porcentaje del PIB per cápita.
- CATEGORÍA II: Recursos en Educación**
- Sub-Categoría 1: Recursos Humanos**
7. Docentes con los títulos académicos exigidos.
 8. Alumnos por docente de aula.
 9. Salario inicial anual de los docentes, como porcentajes del PIB per cápita.
- Temas adicionales a analizar por el Grupo Técnico:**
- Interés y factibilidad de construir indicadores sobre docentes de aula como porcentaje del total de docentes y alumnos por sección (clase, curso, turma).
- Sub-Categoría 2: Recursos financieros invertidos en educación.**
10. Gasto total en educación como porcentaje del PIB.
 11. Gasto público en educación como porcentaje del PIB.
 12. Gasto privado en educación como porcentaje del PIB.

- 13. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público nacional.
- 14. Gasto público corriente en educación como porcentaje del gasto público en educación.
- 15. Gasto público de capital en educación como porcentaje del gasto público en educación.
- 16. Porcentaje del gasto público en educación según nivel educativo.
- 17. Gasto público en educación por alumno como porcentaje del PIB per cápita según nivel educativo.

Sub-Categoría 3: Recursos materiales destinados a educación.

Temas adicionales a analizar por el Grupo Técnico:

- Indicadores respecto a infraestructura, espacio educativo, equipamiento escolar.
- Otros.

CATEGORÍA III: Desempeño del sistema educativo. Alcance y eficiencia interna de la educación

Sub-Categoría I: Alcance de la educación.

- 18. Tasa bruta de ingreso a primer grado de educación primaria.
- 19. Tasa neta de ingreso a primer grado de educación primaria.
- 20. Tasa neta de matrícula en educación primaria y secundaria.
- 21. Tasa bruta de escolarización por nivel educativo.
- 22. Tasa neta de escolarización por edad simple, de 0 a 24 años.

Sub-Categoría 2: Eficiencia interna.

- 23. Tasa de repetición por nivel educativo y grado.

Temas adicionales a analizar por el Grupo Técnico:

- Modelos de análisis de cohortes e indicadores derivados de éstos.
- Porcentaje de sobre-edad por grado.

CATEGORÍA IV: Calidad de la educación

Depende de la Línea de Evolución en el Plan de Acción de Educación de la II Cumbre de las Américas.

CATEGORÍA V: Impacto social de la educación

- 24. Tasa de alfabetización en la población adulta.
- 25. Nivel de instrucción de la población adulta.

Temas adicionales a analizar por el Grupo Técnico:

- Resultados de la educación en el mercado de trabajo, en el ingreso, en el comportamiento cívico.
- Otros.

4.1.4.4. Sistema de indicadores del Instituto de Estadísticas de la UNESCO

La UNESCO, Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, fundada en 1945, desarrolla como parte de su misión, “la asistencia a los Estados miembros para ayudarles a mejorar sus estadísticas y la capacidad analítica”, aunque la disponibilidad y calidad de los datos por país miembro sigue dependiendo de la capacidad de las unidades estadísticas gubernamentales, hecho que al final afecta seriamente los datos oficializados por

UNESCO de más de 200 países miembros. Por ello, la institución ayuda a los países a ser autosuficientes, tanto en área financiera como en competencias, de manera que localmente determinen sus propias necesidades y prioridades de información, y sean capaces de interpretarlos y utilizarlos eficazmente. Para ello la UNESCO despliega asesores institucionales en algunas de sus sedes regionales.

Actualmente uno de sus proyectos principales es el “Desarrollo de Capacidades Nacionales para el seguimiento de las metas de Educación para Todos (EPT)”, con fondos de la Comisión Europea. Para ello se seleccionó a once países de entre el grupo de 18 invitados por el Banco Mundial para ingresar en esta iniciativa, tres de Asia, siete de África y Honduras por América Latina. En sus fases iniciales el Proyecto desarrolló un diagnóstico detallado de la producción y utilización de datos estadísticos en cada país, para luego pasara a desarrollar estrategias de fortalecimiento institucional en función de las necesidades detectadas.

UNESCO ha producido dos significativos documentos metodológicos de Estadísticas de Ciencia y Tecnología, en 1978 y 1984, “Recomendaciones sobre la normalización internacional de las estadísticas relativas a la ciencia y la tecnología” y “Manual para Estadísticas en Actividades Científicas y Técnicas” y una última versión en 1999. Actualmente el Data Centre de la página web de la institución incluye más de 1000 tipos de indicadores sobre educación, literatura, tecnología, cultura y comunicación. Y la sección de educación presenta 32 cuadros básicos de estadística conteniendo datos desplegable que incluyen numerosas variables en cada caso. La Tabla No. 10 lista los títulos de estos cuadros básicos que incluyen las principales indicadores educativos utilizados por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Tabla No. 10 – PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS UTILIZADOS POR EL INSTITUTO DE ESTADÍSTICA EDUCATIVAS DE LA UNESCO

	Contenido base (desplegable por zonas, nivel, etc.).
1	Sistemas educativos.
2	Datos demográficos y económicos.
3 A	Cobertura e ingresos a educación primaria.
3 B	Cobertura en pre-primaria.
3 C	Cobertura en edad oficial (neta) por niveles.
3 D	Cobertura por grado en educación primaria.

	Contenido base (desplegable por zonas, nivel, etc.).
3 E	Repitentes por grado en educación primaria.
3 F	Cobertura por grado en educación secundaria.
3 G	Repitentes pro grado en educación secundaria.
4	Docentes por nivel educativo.
5	Cobertura por nivel educativo.
6	Tasas netas de cobertura en educación primaria.
7	Población infantil fuera del sistema.
8	Expectativas de escolaridad.
9	Tasas de repitencia en educación primaria.
10	Tasas de repitencia en educación secundaria.
11	Indicadores sobre docentes por niveles.
12	Medidas de progreso y completación en educación primaria.
13	Egresados de secundaria e ingreso a terciaria.
14	Indicadores de educación terciaria.
15	Graduados por especialidad en educación terciaria.
16	Matrícula por especialidad en educación terciaria.
17	Tasa de movilidad y cobertura femenina en educación terciaria.
18	Flujos internacionales en educación terciaria.
19	Indicadores de financiamiento por nivel.
20 A	Promedios regionales de cobertura por nivel.
20 B	Promedios regionales de ingreso a educación primaria.
20 C	Promedios regionales de docentes por niveles.
20 D	Promedios regionales de cobertura e ingresos por niveles.
20 E	Promedios regionales de tasas netas de educación primaria.
20 F	Promedios regionales de indicadores de docentes.
20 G	Promedios regionales de expectativas de escolaridad por nivel.

El Proyecto WEI (Indicadores Educativos del Mundo) se inició como un proyecto piloto en 1997 con un grupo inicial de doce países invitados a participar por la UNESCO y la OCDE. Desde entonces el grupo se ha ampliado a 19 países, que abarcan todas las regiones del mundo y es coordinado en forma conjunta por UNESCO y OCDE. El principal objetivo del Proyecto es desarrollar, en estrecha colaboración con los equipos nacionales, una masa crítica que aborde el tema de las políticas de **desarrollo de indicadores educativos que midan el estado actual de la educación en forma comparable a nivel internacional**. Para ello, los equipos participan en proyectos especiales para mejorar la comparabilidad o ampliar el alcance internacional de indicadores en educación. En este sentido, ha desarrollado estudios especiales sobre los niveles de toma de decisiones en materia de educación, sobre los flujos financieros en educación y un estudio comparativo sobre el funcionamiento escolar y las prácticas en el aula.

Los resultados del Proyecto incluyen un conjunto de datos comparativos de indicadores de la educación para 1998-2001, mapas detallados de los sistemas educativos nacionales e informes

analíticos como "Invertir en Educación" (1998), "Los Profesores de la Escuela del Mañana" (2001), "Financiamiento de la Educación – Inversiones y Retornos" (2003) y "Tendencias y Perspectivas de la Educación" (2008). En general, el Proyecto WEI es una evidencia más del consenso internacional existente por elaborar sistemas de indicadores técnicamente sólidos y relevantes desde el punto de vista de la información comparable que aportan. Como una evidencia más de esta tendencia, en anexos se muestra una selección de 25 indicadores educativos incluidos por varias agencias/ proyectos.

4.1.5. Indicadores Educativos y Rendimiento Académico

Tiana (2003) ha señalado que los estudios internacionales tienen dos objetivos fundamentales, que no deben entenderse necesariamente como contrapuestos. Por una parte, intentan ofrecer una información confiable sobre la situación comparativa de los diversos sistemas educativos, o al menos sobre algunas parcelas concretas de los mismos. Por otra parte, pretenden ofrecer algunas claves para la explicación y la interpretación de los resultados logrados. En esta apartado interesa más la segunda de las direcciones apuntadas, intentando indagar en las variables que explican los resultados logrados.

Esa voluntad de explicación está ligada a un compromiso con la mejora de la educación, pues para poder emprender acciones de mejora es necesario conocer cuáles son los mecanismos de actuación y cuáles sus efectos. Sin embargo, hablando en términos rigurosos, existe la convicción generalizada de que no es sencillo elaborar modelos causales del rendimiento, pese a los intentos que se han realizado en ese sentido (Alvaro *et al.*, 1990). Por ese motivo, a partir de esa limitación, en las páginas que siguen se presentan los factores que se toman generalmente en consideración a la hora de explicar los resultados, sin pretender llegar a conclusiones absolutas.

Las variables que pueden ayudar a explicar los resultados de la educación son muy diversas. No obstante, en ese amplio conjunto se puede distinguir dos grandes tipos:

- a) Por una parte, algunas variables, se refieren a factores que no están directamente ligados al funcionamiento del sistema educativo o de los centros escolares. Se trata de variables que tienen relación con las condiciones sociales y económicas en que se desenvuelve la tarea educativa, por lo cual no resulta sencillo actuar sobre ellas desde el marco estrictamente escolar. Son las que se denominan **variables extrínsecas**.
- b) Por otra parte, otras variables se refieren a factores directamente relacionados con el funcionamiento del sistema educativo o de los centros escolares. Se trata de variables relativas al modo de organización del sistema educativo, así como al funcionamiento de las escuelas y al desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje, por lo que puede actuarse sobre ellas desde el marco educativo y escolar. Son las que se denominan **variables intrínsecas**.

Entre la diversidad de variables de ambos tipos que pueden identificarse, los investigadores y evaluadores se han centrado especialmente en algunas de ellas. Son las que se sintetizan en el cuadro siguiente y que servirán de eje de análisis en los apartados siguientes.

Tabla No. 11 – **VARIABLES RELACIONADAS CON EL RENDIMIENTO ACADÉMICO**

Variables Extrínsecas	Variables Intrínsecas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel socioeconómico y cultural de familia del alumno. ▪ Nivel de desarrollo educativo y cultural de la población. ▪ Recursos destinados a la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organización del sistema. ▪ Procesos del centro escolar. ▪ Procesos de aula.

Fuente: Tiana A. (2003). **¿Qué variables explican los mejores resultados en los estudios internacionales?** Variables extrínsecas al sistema educativo.

• **Variables extrínsecas al sistema educativo**

Entre las variables extrínsecas, hay tres que tienen especial interés, además de contar con una cierta tradición en la investigación educativa. Se trata del nivel socioeconómico y cultural de

los estudiantes y de sus familias, el nivel de desarrollo educativo y cultural de la población y los recursos que se destinan a la educación. Aunque esta selección no agota el conjunto de variables extrínsecas que podrían considerarse, incluye al menos las más relevantes de acuerdo con los expertos, tal como lo señala Murillo (2003) en "Una panorámica de la investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar".

- Nivel socioeconómico y cultural

La consideración del nivel socioeconómico y cultural de la población evaluada constituye una práctica habitual de la investigación educativa, cuando se pretende explicar los resultados logrados por los estudiantes (Tiana, 2002). Hoy se acepta plenamente que los estudiantes están condicionados por una serie de factores de naturaleza socio-familiar, unos de ellos de carácter microsocio, relacionados con las características concretas de su grupo familiar y de su entorno geográfico, y otros de carácter macrosocio, relacionados con aspectos tales como su adscripción social o la riqueza cultural de su entorno.

La ponderación del nivel socioeconómico y cultural no sólo se efectúa cuando se comparan estudiantes, individualmente considerados, sino también cuando se evalúan los resultados logrados por diversos colectivos. Así, la construcción de índices socioeconómicos o socioculturales constituye una práctica habitual en los proyectos de evaluación de centros escolares o de sistemas educativos emprendidos en diferentes países. Su propósito consiste, en última instancia, en asegurar la comparación justa entre las unidades evaluadas, evitando atribuir una eficacia mayor a aquellas unidades (centros educativos o distritos escolares) que simplemente se benefician de un público más favorecido social y culturalmente. La realización de análisis que tienen en cuenta el denominado valor añadido no es sino uno de los ejemplos más claros y sofisticados de ese tipo de aproximación (Thomas, 1998).

A la vista de estos análisis, cabe concluir que el nivel socioeconómico y cultural de la población tiene un efecto importante en los resultados logrados por los estudiantes, pero que en modo alguno es un efecto unívoco. Por tanto, hay que tenerlo en cuenta a la hora de explicar los

resultados y de realizar interpretaciones de los mismos, pero no constituye una variable determinante, puesto que existen casos de países que, por arriba o por abajo, escapan a la lógica puramente socioeconómica.

- Nivel de desarrollo educativo y cultural de la población

En los estudios que intentan valorar y explicar el rendimiento de los sistemas educativos se ha detectado un fenómeno interesante, que consiste en la relativa disociación del efecto de las condiciones socioeconómicas propiamente dichas de los alumnos, de un lado, y la riqueza de su entorno educativo y cultural, de otro. Dicho de otro modo, cuando se intentan explicar los resultados logrados por los estudiantes se aprecia que guardan una cierta relación con sus condiciones socioeconómicas, esto es, con los bienes materiales y la renta disponible en la familia, si bien la relación encontrada es bastante mayor si a esas variables se les agregan algunas otras sobre el acceso a bienes culturales, las aspiraciones y expectativas educativas familiares y las prácticas culturales.

- Recursos destinados a la educación

La tercera variable extrínseca analizada se refiere a los recursos que cada país destina a la educación. Dichos recursos son de naturaleza muy variada, debiendo distinguirse al menos entre los recursos humanos (profesorado, personal de administración y servicios educativos) y los económicos y materiales (infraestructura, equipamiento, presupuesto).

Además, hay que tener en cuenta que esos recursos pueden proceder de muy diversas fuentes, tanto públicas como privadas, y de los distintos niveles de las administraciones públicas (estatal, provincial, regional, local). Puede incluso discutirse si esta variable debe considerarse extrínseca, puesto que entra dentro de la esfera propia de decisión de los gobiernos. El motivo de incluirla en este grupo externo, consiste en que la denominación del presupuesto educativo es una tarea que no compete solamente a las autoridades educativas, sino que se inserta en un cuadro más complejo de asignación de prioridades y fondos presupuestarios para el conjunto

de las políticas nacionales. Por tanto, no se trata de una decisión interna al propio sistema educativo, sino externa a él.

Las dificultades que plantea la comparación de los recursos realmente utilizados en las tareas educativas ha implicado que la mayor parte de los análisis hasta ahora realizados están basados en el gasto que se realiza en educación (incluyendo a veces la inversión), medido en términos monetarios, siendo mucho menos frecuente otro tipo de comparación. Además, hay que señalar que los estudios internacionales de evaluación del rendimiento raramente incluyen análisis acerca de la relación entre los resultados educativos y los recursos monetarios utilizados. Lo más que hacen, como en el casos de TIMSS o del proyecto PISA, es yuxtaponer ambas informaciones, pero sin analizar detenidamente su relación. Por lo tanto, no es fácil llegar a conclusiones definitivas sobre la conexión que puede existir entre ambas variables.

Resumiendo, las variables extrínsecas ayudan a explicar los resultados conseguidos por los estudiantes en las pruebas de rendimiento escolar, pero no dan cuenta total de los mismos. Por ese motivo hay que explorar otro tipo de factores, relativos a las características y al funcionamiento del sistema educativo, que tienen además especial interés cuando se pretende llevar a cabo acciones de mejora, ya que caen plenamente dentro de la esfera de actuación de las autoridades educativas, de los centros escolares y de los profesores. Son las que se denominan variables intrínsecas.

- **Variables intrínsecas al sistema educativo**

Las variables intrínsecas que tienen en cuenta los estudios actuales de evaluación del rendimiento son muy diversas. Muchos de los estudios promovidos por IEA, OCDE y UNESCO recogen información acerca de las variables tales como la formación el desempeño de los profesores, el grado de autonomía de la escuela, el tiempo dedicado a la enseñanza y al estudio personal, la organización del currículo, el tipo de refuerzo prestado a los alumnos y otras similares. Todas estas dimensiones de la vida educativa caen dentro de lo que se suele denominar variables intrínsecas.

Entre este tipo de variables destacan en la bibliografía internacional tres grupos. En primer lugar, los efectos producidos por algunos factores relacionados con la organización general del sistema educativo. En segundo lugar, el efecto de los denominados factores de centro escolar, que se refieren a la organización, el funcionamiento y el clima o ambiente escolar, considerados en términos generales. En tercer lugar, el efecto de los denominados factores de aula, que guardan relación con las condiciones en que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje en el interior del aula, en el contacto directo entre el profesor y los alumnos.

- Organización del sistema educativo

Las variables intrínsecas de mayor nivel de generalidad son las que se refieren a la organización del sistema educativo. Se trata de variables que afectan al conjunto de los centros y de los agentes escolares, puesto que tienen que ver con las normas fundamentales y las condiciones generales en que aquellos deben desenvolverse. Este tipo de variables son en realidad características relativas a la estructura del propio sistema educativo y a las reglas básicas de su funcionamiento.

Entre los ejemplos más relevantes de este tipo de análisis, hay que acudir una vez más a PISA, sobre todo teniendo en cuenta lo reciente de sus estudios. Uno de los fenómenos que más llamó la atención tras la publicación del informe de resultados del 2001, y que más debate ha generado, ha consistido en el pobre rendimiento educativo de los jóvenes alemanes de quince años. Este dato ha provocado alarma y generado una viva discusión. Pero no ha llamado tanto la atención el hecho que esa circunstancia no es exclusiva de Alemania, sino que también se aprecia, en mayor o menor grado, en otros países con sistemas educativos semejantes. La característica fundamental de ese tipo de sistemas consiste en una diferenciación institucional temprana. Dicho de otro modo, los adolescentes de esos países son separados muy tempranamente (entre los diez y doce años de edad) en itinerarios formativos muy diferenciados, que se corresponden con otros tantos modelos institucionales escolares.

Aunque el sistema prevé la posibilidad de traslados entre unos y otros itinerarios, ese paso se produce, en la práctica, en muy pocos casos.

Los responsables del estudio de PISA llegan a una triple conclusión que merece la pena destacar. En primer lugar, las diferencias que existen entre los diversos tipos de escuelas en esos países son generalmente mayores que las que se observan en otros lugares. En segundo lugar, la variación de resultados que se aprecia entre estudiantes también suele ser mayor que en otros países, con muy pocas excepciones. En tercer lugar, ninguno de esos países se encuentra entre los de mayor rendimiento promedio. O sea, el estudio PISA parece advertir que la discriminación institucional temprana (la que tiene lugar antes de los doce años de edad) produce desigualdades importantes en los países que la aplican, sin llegar por ello a obtener unos resultados promedios satisfactorios. Los mejores estudiantes de estos sistemas educativos están entre los mejores de mundo, pero también los peores se encuentran entre los peores, provocando una situación global poco positiva y poco equilibrada. Cabría inferir que este modelo de organización del sistema educativo parece poco aconsejable para las circunstancias actuales, tanto por la escasa equidad que logran como por su bajo rendimiento. (Tiana, 2002). Así, podría concluirse que ciertas dimensiones de la autonomía escolar merecen un especial apoyo por parte de las autoridades educativas, mientras que hay otros aspectos en que la acción no es tan prioritaria.

- Procesos de centro escolar

Este último tipo de reflexiones conducen directamente al segundo grupo de variables intrínsecas, las relacionadas con la vida de los centros escolares. Esta dimensión constituye un nivel intermedio entre el contexto socioeconómico y cultural y los resultados educativos. O sea, la acción desarrollada por los profesores y por otros miembros de la comunidad escolar, mediante el desarrollo de unos determinados procesos y actuaciones, es la que explica que se logren unos determinados resultados, a partir de unas determinadas condiciones de partida. De ahí deriva su importancia y el interés que el tema despierta en los investigadores (Marchesi y Martín, 1998).

La importancia de este tipo de procesos es indudable, aunque haya que situarla en su justo término. Frente a la tendencia inaugurada por la publicación del célebre Informe Coleman (Coleman et al., 1966) y por la sociología crítica que insiste en la reproducción (Bourdieu y Passerson, 1970), la investigación educativa reciente ha puesto de manifiesto que no todos los resultados de educación pueden explicarse exclusivamente en función de las fuerzas reproductoras del contexto, aunque su presencia y su impacto sean innegables. Así, un estudio en el que se revisaron veinticuatro investigaciones y se realizaron varios meta-análisis llegaba a la conclusión de que entre un 12% y 15% de la varianza en los resultados que alcanzan los alumnos es debida a la acción del centro escolar (Teddlie, Reynolds y Sammons, 2000). Se trata de un porcentaje que, sin ser demasiado elevado, no resulta despreciable y que está en línea con lo que otros investigadores ha concluido. Se puede decir que ese es el espacio propio de actuación de los centros educativos y de los profesores y que, por tanto, tiene notable importancia desde el punto de vista pedagógico.

Los estudios de evaluación, tanto los realizados en un plano nacional como los internacionales, conceden importancia a los procesos de centro y de aula. Algunos proyectos concretos, como el desarrollado en España durante los últimos años por el Instituto IDEA, prestan notable atención a su estudio, en la convicción de que constituye el ámbito privilegiado de cualquier plan de actuación para la mejora de la educación (Marchesi y Martín, 2002). Los estudios internacionales también han incluido este tipo de procesos entre sus variables de análisis, aunque con unos enfoques y una formulación ligeramente diferente de uno a otro caso.

En referencia particular a los procesos del centro escolar, la revisión de las variables de proceso contempladas por los estudios desarrollados en la última década por la IEA, OCDE y UNESCO, permiten identificar las que parecen guardar mayor relación con el rendimiento. Entre todas las variables incluidas en esos estudios, las que parecen gozar de un mayor consenso son las siguientes (Tiana, 2003, p. 18):

- a) **Liderazgo pedagógico**, entendido como la existencia de una dirección con autoridad pedagógica reconocida, capaz de promover un buen funcionamiento del centro escolar, facilitadora del logro de un buen clima escolar y eficaz en su funcionamiento cotidiano.
- b) **Coordinación pedagógica y curricular** entre los profesores y las etapas o niveles educativos, con el fin de asegurar una coherencia interna en la enseñanza proporcionada y en los medios puestos en juego para lograr el aprendizaje.
- c) **Implicación familiar en la escuela**, como señal de la participación de los padres en la educación de sus hijos y como compromiso con un estilo de actuación capaz de asegurar la coherencia educativa entre la escuela y el hogar.
- d) Buen ambiente o **clima escolar**, entendido como la existencia de unas buenas relaciones entre los distintos miembros de la comunidad escolar (estudiantes, profesores, familias), capaz de facilitar la tarea educativa.
- e) **Formación y estabilidad del profesorado**, ya que existe la certeza de que la actuación de los docentes constituye un elemento capital para el logro de una enseñanza de calidad, y que esa actuación no puede ser positiva si no se dan unas condiciones favorables, tanto en lo que se refiere a la capacitación de los profesores, como a su seguridad laboral, una de cuyas variables fundamentales es la estabilidad.
- f) **Tamaño adecuado de la escuela**, que no siempre resulta fácil de determinar, pero que tiene relación con la existencia de un ambiente diversificado y rico (que exige unas dimensiones mínimas) pero no masificado (que impone unos límites superiores).

- **Procesos de aula**

Las variables referidas a los procesos de centro se complementan estrechamente con las relativas a los denominados procesos de aula. Si las variables anteriores configuran un campo complejo y multidimensional, en el que no era fácil encontrar explicaciones unívocas y obligaba a combinarlas en análisis multifactoriales, esa complejidad se acentúa incluso más cuando se desciende al plano de las prácticas educativas en el aula.

Como se ha señalado, lo que sucede en una clase se caracteriza por la multidimensionalidad, la simultaneidad, la inmediatez, la impredecibilidad, la singularidad y el carácter valorativo de las actividades (Martín, 2002). Por ese motivo, todos los estudios que intentan valorar el efecto de este tipo de variables en el rendimiento de los alumnos tienen que reducir su foco de atención y centrarse en algunas variables concretas.

Si eso sucede en las investigaciones que adoptan el aula como único objeto de estudio, aún con mayor motivo se ven obligados a hacerlo los estudios internacionales, dada la distancia que mantienen con las aulas y la diversidad de estilos de configuración y funcionamiento de éstas que existen en el plano internacional. Por esa razón, estos estudios se centran en un número limitado de variables, seleccionando aquellas que la investigación educativa parece reconocer como más potente a la hora de explicar resultados.

Entre las variables relativas a los procesos de aula que se han tomado en consideración en los estudios internacionales realizados durante la última década y que parecen producir unos resultados más prometedores, se han identificado las siguientes:

- a) **Tiempo dedicado a la enseñanza**, entendido tanto en el sentido del tiempo efectivamente dedicado a las tareas docentes en la escuela (excluyendo, por ejemplo, interrupciones no deseadas, que en algún caso llegan a ser considerables), como el tiempo dedicado a tareas escolares en el hogar.
- b) **Estructuración de la enseñanza**, entendida como una organización adecuada y cognitivamente estimulante de las tareas de aprendizaje por parte del docente.
- c) **Oportunidad de aprender**, entendida en el sentido que la IEA desarrolló sobre este concepto hace tiempo, esto es, como la exposición real a la enseñanza (en el sentido del currículo efectivamente impartido), que proporciona al estudiante una oportunidad de desarrollar su aprendizaje.
- d) **Altas expectativas de rendimiento por parte de los profesores**, factor que la investigación educativa ha demostrado cumplidamente que va ligado a unos mejores resultados de los estudiantes.

- e) **Evaluación continua y control** del progreso de los alumnos, en el sentido de ofrecer una realimentación permanente del proceso de enseñanza y aprendizaje y de ayudar a los alumnos a valorar por sí mismos su progreso.
- f) **Refuerzo positivo al aprendizaje**, entendido de diversos modos, no necesariamente en su concepción conductista, y que tiene que ver con la introducción de estímulos para continuar en la tarea y para reforzarse en conseguir mejores resultados.
- g) **Proporción adecuada de alumnos por profesor** que, al igual que sucedía con el tamaño de la escuela, no es función lineal, sino que tiene un mínimo y un máximo convenientes por debajo o por encima de los cuales la tarea docente y el aprendizaje resultan afectados.

Un complemento necesario a esta exposición basada en estudios internacionales, con análisis de casos del primer mundo principalmente, es el de los estudios sobre "Escuelas eficaces", en particular en América Latina. Al respecto, "No resulta excesivamente arriesgado afirmar que una de las líneas de investigación educativa que más está influyendo en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación en todo el mundo, incluyendo Latinoamérica, es el Movimiento teórico-práctico de Eficacia Escolar. Sin embargo, esa influencia no siempre es clara ni directa, pues en ocasiones es utilizada de una forma parcial, interesada, y sesgada, con la que sus efectos pueden resultar incluso contraproducente" (Murillo J., 2003, p.1).

Parece obvio que uno de los requisitos imprescindibles para que los resultados de la investigación aplicada sean realmente útiles es que hayan sido obtenidos a partir del análisis de la realidad que se quiere mejorar. Ello significa que para que la investigación sobre eficacia escolar sea útil en Latinoamérica, o en cualquier otro lugar, es necesario que haya sido realizada a partir del análisis de sus propias escuelas. Suponer que los hallazgos encontrados en países con un contexto social, económico, cultural y educativo diferente al latinoamericano pueden ser transplantados inmediatamente, es engañoso. Sin desdeñar la utilidad de los aprendizajes que se pueden obtener de trabajos realizados en otros contextos, es imprescindible verificar la capacidad de generabilidad de los mismos (Murillo, J., 2003, p. 1).

Por ello es particularmente relevante analizar los resultados de las investigaciones sobre eficacia escolar realizadas en años recientes en Latinoamérica, dado que junto con las aportaciones de otros trabajos relacionados, ofrecen una compleja maraña de resultados no fácil de desenredar. Todas ellas contribuyen a un mejor conocimiento de la realidad de la educación en la región, aportando al análisis de los distintos factores asociados al rendimiento de los alumnos de una forma u otra. En la Tabla No. 12 se ofrece, de forma sintética, un resumen de las aportaciones de una decena de investigaciones significativas realizadas en la región.

Tabla No. 12 – **FACTORES DE EFICACIA ESCOLAR SEGÚN ALGUNAS INVESTIGACIONES REALIZADAS EN IBEROAMÉRICA**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
FACTORES ESCOLARES											
Clima escolar	X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Infraestructura	X			X	X	X	X	X	X	X	
Recursos de la escuela		X	X	X	X	X		X	X	X	
Gestión económica del centro	X	X	X	X	X	X	X		X		
Autonomía del centro			X				X		X		
Trabajo en equipo	X		X	X	X		X				
Planificación			X	X	X		X	X			
Participación e implementación de la comunidad educativa	X	X			X		X	X	X	X	
Metas compartidas	X		X	X		X	X	X	X	X	
Liderazgo	X		X	X	X		X	X			
FACTORES DE AULA											
Clima del aula	X	X	X	X	X		X	X		X	
Dotación y calidad del aula			X		X	X			X	X	
Ratio maestro-alumno		X			X		X				
Planificación docente (trabajo en el aula)			X	X	X		X				
Recursos curriculares			X	X	X	X	X	X			
Metodología didáctica	X		X	X	X	X	X	X		X	
Mecanismos de seguimiento y evaluación del rendimiento del alumno.			X	X	X		X				
FACTORES ASOCIADOS AL PERSONAL DOCENTE											
Cualificación del docente					X		X			X	
Formación continua			X		X		X			X	
Estabilidad	X		X	X	X	X	X	X			
Experiencia		X	X		X	X		X			
Condiciones laborales del profesorado		X					X				
Implicación		X	X	X	X	X	X	X			
Relación maestro-alumno		X		X	X	X	X				
Altas expectativas			X	X		X	X			X	
Refuerzo positivo			X		X	X	X				
1- CIDE: Muñoz – Repiso <i>et al.</i> (1995)						6- Himmel <i>et al.</i> (1984)					
2- LLECE (2001)						7- CIDE: Muñoz – Repiso <i>et al.</i> (2000)					
3- Herrera y López (1996)						8- Castejón (1996)					
4- Concha (1986)						9- Piñeros (1996)					
5- Cano (1977)						10- Barbosa y Fernández (2001)					

Fuente: Murillo, J. (2003) **Una panorámica de la investigación Iberoamericana sobre Eficacia escolar**

4.1.6. Conclusiones: Lecciones aprendidas respecto a los indicadores educativos

En las últimas dos décadas **es cada vez más frecuente el uso de indicadores educativos**, en contextos muy diferentes y haciendo referencia a realidades muy diversas. En general, hoy tiende a considerarse que los indicadores permiten aumentar el conocimiento de los problemas educativos, aportan interpretaciones de los mismos y proporcionan información para discutir posibles soluciones a los problemas detectados. Así, se convierten en instrumentos que pueden desempeñar un papel relevante para la objetivación del debate educativo en las sociedades democráticas (Tiana, 1998).

Los indicadores educativos se han convertido entonces en una herramienta “indispensable” para describir y conocer la realidad educativa de los países pero, sobre todo, para facilitar la definición de objetivos, comprobar su consecución y contribuir a la toma de decisiones (*Special Study Panel*, 1991). Los indicadores deben ofrecer información cuantificada con el propósito de ayudar a los participantes en acciones públicas a comunicarse, negociar y tomar decisiones (UE, 1999).

Hasta ahora los indicadores han sido utilizados principalmente con fines de diagnóstico, de descripción de lo que está ocurriendo en los sistemas educativos nacionales, es decir con fines de evaluación del pasado para tomar correctivos a futuro. La OCDE en cambio está agregando a esta función diagnóstica la de ayudar a verificar cómo se van cumpliendo las metas/ objetivos planteados en el presente. En este sentido **un indicador puede pasar a definirse como la medición de un objetivo que se persigue**, de un recurso que se desea movilizar (Comisión Europea, 1999).

Ningún indicador particular, tanto si proviene de una estadística simple o compleja, o de una información elaborada, puede proporcionar por sí sólo información relevante sobre realidades tan complejas como las educativas. Por esta razón **surge la necesidad de elaborar sistemas**

de indicadores que generen información amplia y precisa sobre los sistemas educativos (Shavelson *et al.*, 1989).

La cantidad de indicadores que puede contener un sistema varía mucho, PRIE ha definido cinco grandes categorías con una veintena de indicadores actualmente en construcción para América Latina, la OCDE trabajó con 47 indicadores en el informe de 1997, con 36 en el siguiente año 1998 y 30 para el 2001, el Instituto de Estadísticas de la UNESCO reporta en su página web más de 1000 indicadores en el área de la Ciencia, Cultura y Tecnología, etc. Pero más importante que la cantidad de indicadores que contenga el sistema es **la capacidad de satisfacer las demandas de información que desde los objetivos educativos se plantean** (OEI, 2008).

Incluyendo su proyecto INES, la experiencia de la OCDE en este campo es muy valiosa. El sistema de indicadores de la OCDE ha venido evolucionando durante alrededor de diez años y en la actualidad es un sistema altamente desarrollado. Pero refleja los intereses y necesidades de sus países miembros, como corresponde a cualquier sistema de indicadores relevante y pertinente. Tendría que ser adaptado para transformarlo en un sistema que pudiera ser adoptado satisfactoriamente por los países de América Latina. Gran parte de su trabajo (y su forma de trabajar) podrían ser utilizados en forma progresiva en la región, de acuerdo al nivel de desarrollo y sofisticación de sus estadísticas educativas, especialmente en áreas como los indicadores de costos y finanzas del sector (McMeekin, 1998).

Para aproximarse a la calidad de la educación, tanto la UNESCO como PRIE y OCDE **utilizan el paradigma de insumos-procesos-resultados.** En este sentido, la calidad de la educación es definida con relación a los recursos, materiales y humanos, que invierten en ella; así como con relación a lo que ocurre en la escuela y en el aula, o sea los procesos de enseñanza y aprendizaje, los currículos, las expectativas con relación a los aprendizajes de los niños, etc. Asimismo, la calidad puede ser definida a partir de los resultados educativos, representados por el desempeño de los alumnos (PRIE, 2003).

Sin embargo, **la mayoría de los estudios internacionales hacen énfasis en la evaluación de los sistemas educativos a través de la medición de los aprendizajes** (los resultados o productos, en el modelo referido.) En efecto, a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, los estudios de la IEA han servido de referencia y de modelo para la puesta en marcha de nuevas iniciativas de evaluación internacional de los resultados educativos en términos de niveles de aprendizaje de los alumnos a través de pruebas estandarizadas. En la actualidad, son diversos los organismos y las instituciones que llevan a cabo estudios de esta naturaleza, bien a escala mundial, bien circunscribiéndose a algunas áreas geográficas o geopolíticas concretas. La situación es tal que puede afirmarse que se está asistiendo a un auge considerable de los estudios internacionales que tienen por objeto la evaluación del rendimiento educativo (Murillo, 2003). Este énfasis no está exento de riesgos pues agrega presión a los centros educativos más carenciados (Elmore, 2003).

No cabe duda de que **la investigación sobre rendimiento académico puede aportar interesantes informaciones que ayuden a la toma de decisiones** por parte de las Administraciones y a la puesta en marcha de programas de mejora en centros docentes, de forma que ambas contribuyan a aumentar los niveles de calidad y equidad de los sistemas educativos. **Sin embargo, la investigación desarrollada en otros contextos** con datos de sistemas educativos con características muy diferentes a las de Latinoamérica y con condiciones sociales, culturales y, sobre todo, económicas tan diferentes, **debe analizarse en perspectiva**. Si realmente se pretende que sea útil, debe estar desarrollada analizando la realidad de los sistemas educativos latinoamericanos, con datos de estas escuelas y realizada por investigadores que conozcan en profundidad dicha realidad (Murillo, 2003).

Los factores asociados al rendimiento escolar encontrados en las distintas investigaciones desarrolladas en América Latina han mostrado que, junto con los hallados en investigaciones de otros países, aparecen otros elementos propios de este contexto. Así, se destacan principalmente: los recursos humanos, los materiales y la calidad del docente y de sus condiciones para desempeñar su labor. De esta forma, se puede concluir que **los resultados de la investigación internacional sobre rendimiento escolar resultan una excelente base, un**

punto de partida, para la realización de trabajos en Latinoamérica. Sin embargo, han de ser complementados con informaciones procedentes de investigaciones y análisis de la propia realidad regional. Este aspecto se evidencia en el proceso de diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño construido por los mismos usuarios, pues aparecen indicadores propios del contexto hondureño, tal como se describe a continuación.

4.2. Diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño aplicando un modelo participativo: El Diálogo Informado

Como se planteó en el primer capítulo del presente informe, los sistemas educativos de América Latina en general y el de Honduras en particular, enfrentan la tendencia internacional de Rendición de Cuentas en educación desde estructuras y dinámicas poco “adaptables” a esta demanda social: Predominio de escuelas con precarias condiciones de infraestructura, pobremente dotadas de material didáctico, docentes con bajo nivel de calificación académica, débil cultura organizacional, ausencia de una tradición de evaluación externa, débil autoridad jerárquica en los diferentes niveles, escasa participación familiar y comunitaria, sistemas escalafonarios de la profesión docente desligados de su desempeño, etc.

Asumiendo las características de este contexto, al analizar las posibilidades y desafíos de implementar un sistema de rendición de cuentas en los sistemas educativos de la región, diferentes autores coinciden en la conveniencia de desarrollar un trabajo político de construcción de consensos con los gremios docentes y demás actores involucrados, tanto respecto al qué se evalúa como en lo referente al cómo se desarrolla la evaluación (McMeekin, 2006; LABEL, 2001; Winkler, 2003; Puryear, 2006). En esta misma línea de argumentación, Ferrer y Arregui refieren en particular el modelo participativo Diálogo Informado propuesto por Reimers y McGinn (1997).

Considerando la situación antes descrita, y agregando que, de los cuatro requisitos técnicos señalados por PREAL (2001) para el establecimiento de sistemas de rendición de cuentas en un

país (Estándares educativos, Información confiable sobre funcionamiento del sistema, Consecuencias y Autoridad), el sistema educativo hondureño únicamente presenta el primero, se propuso diseñar un sistema de información de evaluación del desempeño que toma como unidad de análisis el centro educativo, aplicando un modelo participativo basado en el Diálogo Informado, y evaluar su incidencia en términos del desempeño profesional de los sujetos participantes (Directores Distritales de Educación, Directores de centros y Docentes de aula). A continuación se describe el proceso desarrollado y después, los principales productos alcanzados. Como puede apreciarse en la siguiente descripción, el proceso se desarrolló siguiendo las nueve etapas referidas por Reimers y McGinn en su Diálogo Informado cuyos contenidos se presentan en forma resumida en el apartado 2.6 (Capítulo 2) de este informe, y los detalles de los grupos de actores presentes en las diferentes reuniones de trabajo tanto a nivel central como descentralizado se detallan en el apartado 3.5 “Procedimientos aplicados” (Capítulo 3).

4.2.1. Descripción del proceso

Tabla No. 13 – **PROGRAMACIÓN DE REUNIONES PARA EL DESARROLLO DEL “DIÁLOGO INFORMADO” QUE TENDRÁ COMO PRODUCTO UN SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO EDUCATIVO ADAPTADO A LAS CONDICIONES DEL CONTEXTO HONDUREÑO**

Fecha	Descripción de Actividad
14 – May - 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reunión inicial de motivación e información sobre el proceso a desarrollar. <p>DEFINICIÓN DEL PROCESO DE CAMBIO</p> <p>A iniciativa de la Dirección Departamental de Francisco Morazán, se inició un proceso de “Asesoría sobre desarrollo de indicadores educativos”, planteando en un diálogo abierto con los participantes cuáles son los “problemas”, ¿existe realmente un problema en torno al tema?, ¿cuáles son las posibles causas?, etc. Se reflexionó y se fue definiendo con los 43 directores distritales qué otros actores educativos deberían incorporarse al proceso. Se dejó la reflexión para ser retomada en la siguiente convocatoria. En los actos inaugurales se contó con la presencia de autoridades del Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa INICE, en cuyas instalaciones se desarrolló el evento. Se enviaron los instrumentos de medición inicial a la población del departamento de docentes y directores sin grado.</p>
22 – Jun - 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación del problema y sus principales causas por parte de los participantes. ▪ Identificación de los principales actores que pueden incidir en el proceso, los portadores de intereses.

Fecha	Descripción de Actividad
20 – Jul – 2007	<p>IDENTIFICACIÓN DE LOS PORTADORES DE INTERESES Después de un período de reflexión y consulta de los directores distritales con su personal a cargo, se continuó el análisis sobre el problema, sus causas y los actores involucrados. Se decidió invitar a una muestra de docentes y directores de centros para la siguiente reunión.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación de lo que se está haciendo actualmente en relación con el problema identificado en términos de flujo de información, sus fortalezas y debilidades. ▪ Identificación de los niveles de diálogo que habrá que establecer en el proceso, así como cuáles serán los canales de comunicación a utilizar. ▪ Establecimiento de reglas para el diálogo y definición de estrategias para apoyar la participación de los diferentes actores. ▪ Diseñar la estrategia a seguir para generar conocimiento deseado: Indicadores educativos de desempeño adaptados al contexto hondureño.
24 – Agost – 2007	<p>DEFINICIÓN DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN Se establecieron los mecanismos de comunicación y los niveles de participación de los diferentes categorías de actores involucrados: Directores distritales, directores de centro y docentes de aula. Se reflexionó sobre política educativa, las opciones para su diseño e implementación. Se proporcionó material de apoyo para lecturas fuera de las reuniones.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de los primeros resultados del proceso de selección y construcción de indicadores educativos por Distrito escolar, Centro educativo y Aula. Reflexión colectiva, revisión y sugerencias de mejora.
28 – Sept - 2007	<p>DEFINICIÓN DE LOS DE DIÁLOGOS Se conforman grupos de trabajo y se inició el proceso de definición de los indicadores que a criterio de los participantes son los más relevantes. Se reflexionó sobre el concepto de "calidad educativa" analizando diferentes opciones y modelos. Se reflexionó sobre los primeros resultados de selección de indicadores a la luz de los textos de apoyo sobre "calidad educativa".</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de segunda versión del proceso de selección y construcción de indicadores educativos de desempeño por Distrito escolar, Centro educativo y Aula. Reflexión colectiva, revisión y sugerencias de mejora.
19 – Oct - 2007	<p>FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES GRUPOS Y ESTABLECIMIENTO DE REGLAS DIÁLOGO Se desarrollaron diferentes técnicas grupales que apoyaron la participación en los equipos de trabajo. Se realizó una exposición plenaria sobre dinámica de equipos colaborativos, negociación y conflicto. Se aplicó lo aprendido sobre el tema de la conferencia en el desarrollo de los trabajos en equipo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Equilibrar el conocimiento técnico, conceptual y procesal: Discusión de una propuesta de sistematización de los indicadores seleccionados y sus correspondientes boletas de recolección de la información. <p>DISEÑO DE OPERACIONES PARA GENERAR CONOCIMIENTO Y EQUILIBRIO ENTRE CONOCIMIENTO TÉCNICO, CONCEPTUAL Y PROCESAL A partir de los acuerdos logrados sobre el modelo de evaluación de la calidad educativa y sus correspondientes indicadores, se analizó, primero en equipos de trabajo y luego en discusión plenaria, una primera versión de las boletas de recolección. Se reflexionó sobre la terminología aprendida en el proceso de trabajo, su relevancia y sus implicaciones de uso.</p>
16 – Nov – 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de una segunda versión de la propuesta de sistematización de los indicadores seleccionados y sus correspondientes boletas de recolección de información. Preparación de un plan para el proceso de recolección de información. <p>REFLEXIÓN SOBRE EL CONOCIMIENTO TÉCNICO, CONCEPTUAL Y PROCESAL Apoyados en las lecturas de apoyo anteriormente distribuidas, se continuó con el análisis de la terminología implicada en el proceso. Se hizo una segunda revisión de las boletas de recolección considerando las dimensiones seleccionadas: Eficiencia, Eficacia y Equidad, está última "medida" a través de infraestructura escolar y recursos humano del centro. Se diseñan</p>

Fecha	Descripción de Actividad
Dic 2007 – Ene 2008	<p>procesos de análisis a desarrollar con directores y docentes de cada distrito.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recolección de información a nivel de Distritos escolares para alimentar el sistema. ▪ Inicio de discusión para elaborar un Plan de difusión de los resultados. <p>REFLEXIÓN SOBRE CONOCIMIENTO TÉCNICO, CONCEPTUAL Y PROCESAL Se continuó el análisis de la parte conceptual del modelo generado, insistiendo en la necesidad del dominio del mismo por parte de los actores involucrados. Se desarrolló el proceso de recolección de la información para alimentar el sistema: Datos correspondientes a 43 distritos, 923 centros de educación primaria, 3322 docentes y 332 directores sin grado. Se inició la reflexión respecto a cómo se difundirían los datos.</p>
22 - Feb - 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación preliminar del Sistema de Indicadores Educativos de Desempeño a los actores principales del proceso. ▪ Discusión y reflexión acerca del Sistema, observaciones, sugerencias, etc. ▪ Diseño de un Plan de difusión de los resultados. ▪ "Medición de incidencia de la participación en los actores del proceso". <p>PREPARACIÓN DE UN PLAN DE DIFUSIÓN Se realizó una presentación inicial para discusión de los resultados del modelo con los principales actores participantes. Se distribuyeron los instrumentos de "medición final" para directores sin grado y docentes de aula (que se recolectaron en la siguiente revisión, en abril). Se elaboró un plan para la difusión de resultados del sistema de indicadores de desempeño educativo.</p>
4 – Abr - 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación pública del Sistema de Indicadores Educativos de Desempeño construido siguiendo el modelo participativo "Diálogo Informado". <p>DIFUSIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS Se desarrolló una presentación preliminar de los resultados del sistema, se discutió sobre la estrategia a desarrollar para la implementación, incluyendo el desarrollo del software respectivo y la disponibilidad. Se recolectaron los instrumentos de evaluación final de directores de centro y docentes de aula.</p>

4.2.2. Productos del Diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño aplicando un modelo participativo

Como resultados de este largo proceso de diseño, de mayo del 2007 a abril del 2008, se obtuvo un modelo de calidad educativa con sus variables e indicadores, las "salidas" para pantalla del software para cada distrito, centro educativo, variables e indicadores de calidad, así como también el diseño del proceso de recolección continua de la información.

Como parte de la reunión inicial de motivación, se comenzó planteando que existe consenso internacional respecto a que la educación puede desempeñar un rol importante en el desarrollo social, siempre que cumpla con ciertos requisitos de calidad. ¿Pero cómo determinar si la educación que se está desarrollando en una institución, comunidad, región, provincia o nación es de calidad?

Para reflexionar al respecto se proporcionaron lecturas de apoyo en las que se plantea que una categoría “invade” actualmente las reuniones de los planificadores a nivel mundial y se convierte en meta universal: la calidad. Sin embargo, su aplicación al área educativa no ha estado exenta de dificultades. Polisemántica por su misma etimología, la calidad, como meta omnipresente, surge ligada a los procesos de producción de bienes materiales en los países desarrollados durante la segunda postguerra. Luego se difunde en otras esferas y regiones geográficas, pero conservando siempre la “visión empresarial” centrada en la eficiencia, en el uso de los recursos disponibles y en la eficacia de los productos obtenidos. Su difusión hacia el campo de la evaluación educativa no ha sido inmediata ni fácil, pues ha requerido construir consensos. El primero de estos fue respecto a qué se entiende por **calidad**, luego en lo referente a la categoría **calidad de la educación**. Sólo después fue en cuanto a la aplicación de **modelos de evaluación** que permitan analizar la calidad educativa en un contexto social determinado.

Siempre apoyados en las lecturas de apoyo se recordó que sólo gradualmente, y con el esfuerzo de varios grupos de intelectuales ligados al quehacer educativo en diferentes países, se ha ido adoptando el concepto al área de la educación. En este sentido, Arrien (1995, p. 43) señala que la “calidad de la educación” tiene como particularidades ser una categoría de mucha riqueza, que hace referencia a una gran variedad de aspectos, procesos y acciones educativas. **Dinámico**, porque es perfectible, en permanente evolución, “que impulsa y vivifica la razón y naturaleza de la educación” orientándola **normativamente** hacia un deber ser, hacia un ideal previamente definido mediante una serie de aproximaciones sucesivas. Y **complejo** porque se construye respecto a múltiples y diversas referencias, que se sitúan más allá de lo estrictamente educativo en un sentido convencional (Idem).

Considerando la amplia variedad de definiciones de **calidad de la educación** que se ha generado de estas consideraciones, se presentó un cuadro resumen (Tabla No. 14) en el que se presentan cinco diferentes enfoques que se pueden hacer respecto a la calidad de la educación:

- Como excelencia distintiva en algún área,
- Como perfección o mérito,
- Como adecuación

a propósitos o metas identificadas, d) Como producto económico y e) Como transformación y cambio.

Se continuó la discusión con un análisis respecto al concepto de calidad de la educación, tomando como base la clasificación presentado por Cano (1999) que se resume a continuación.

Tabla No. 14 – **ESQUEMA SOBRE ENFOQUES APLICADOS EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN DE CALIDAD PARA DEFINIR CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

<p>1. CALIDAD COMO EXCEPCIÓN. A- Calidad como algo especial, distingue unos centros de otros a pesar de que es difícil definirla de forma precisa. B- Visión clásica: distinción, clase alta, exclusividad. C- Visión actual: la excelencia (Peters y Waterman, 1982): a) Excelencia en relación con estándares, Reputación de los centros en función de sus medios y recursos. b) Excelencia basada en el control científico sobre los productos según unos criterios: "centros que obtienen buenos resultados".</p>
<p>2. CALIDAD COMO PERFECCIÓN O MÉRITO D- Calidad como consistencia de las cosas bien hechas, es decir, que responden a los requisitos exigidos: "Centros donde las cosas se hacen bien". E- Centros que promueven la "cultura de la calidad" para que sus resultados sean cada vez mejor evaluados de acuerdo con criterios de control de calidad.</p>
<p>3. CALIDAD COMO ADECUACIÓN A PROPÓSITOS F- Se parte de una definición funcional sobre la calidad, lo que es bueno o adecuado para algo o alguien: a) Centros donde existe una adecuación entre los resultados y los fines u objetivos propuestos. b) Centros donde los programas y servicios responden a las necesidades de los clientes. G- Centros que cubren satisfactoriamente los objetivos establecidos en el marco legal.</p>
<p>4. CALIDAD COMO PRODUCTO ECONÓMICO H- Aproximación al concepto de calidad desde la perspectiva del precio que supone su obtención: a) Centros eficientes al relacionar costos y resultados. b) Centros orientados hacia la rendición de cuentas.</p>
<p>5. CALIDAD COMO TRANSFORMACIÓN I- Definición de calidad centrada sobre la evaluación y la mejora a nivel institucional: a) Centros preocupados por mejorar el rendimiento de los alumnos e incrementar el valor añadido. B) Centros orientados hacia el desarrollo cualitativo de la organización (desarrollo regional).</p>

Fuente: Cano G., Elena, (1999). **Evaluación de la calidad educativa**. Edit. La Muralla. 2º edición. Madrid. p. 65.

Luego de analizar los enfoques sobre calidad de la educación presentados por Cano, se planteó que solamente por el esfuerzo de numerosos académicos en diferentes regiones del mundo se ha logrado ir "adaptando" este concepto desde su génesis en el mundo empresarial de postguerra y su difusión con la tradición teórica neoliberal, hasta darle significado "propio" en Educación. De manera que actualmente varios expertos coinciden que la Calidad Educativa

comprende al menos las siguientes cuatro dimensiones o variables (reelaboradas a partir de Schemelkes *et al.*, 1989):

Relevancia

Referida al hecho que los objetivos y contenidos educacionales deben considerarse en relación con su aporte para la vida en sociedad de los alumnos. Este indicador debe analizarse a la luz de la dinámica socioeconómica de la nación y/ o de cada región geográfica. Se espera que el sistema educativo prepare a los estudiantes para su vida adulta, como agentes sociales dinámicos, trabajadores productivos y ciudadanos responsables, de acuerdo con las particularidades del medio social.

Equidad

Relacionado con la atención a los educandos en forma diferenciada de acuerdo a sus características individuales y a su entorno social, para proporcionar a todos las máximas oportunidades de aprendizaje. Presupone, un enfoque compensatorio en el que se proporciona más al que más lo necesita. La distribución de recursos de infraestructura, didácticos, humanos, la inversión por alumno, etc., son indicadores de esta dimensión.

Eficacia

Relacionada con el grado de cobertura nacional y con los niveles de aprendizaje alcanzados (es decir, con el grado de logro de los objetivos educativos propuestos). Responden al cuántos educandos alcanzan cuáles niveles de rendimiento. Las calificaciones, los resultados de las pruebas estandarizadas con base a criterio para conocer los logros cognoscitivos/ habilidades y destrezas, la matrícula bruta y neta por nivel, etc., son indicadores de esta dimensión.

Eficiencia

Referida al hecho que debe procurarse el logro de los objetivos educacionales propuestos con el mínimo de insumos requerido para ello. La reprobación, repitencia, rezago, así como la relación nivel de inversión por alumno/ nivel de aprendizaje por estudiante, son algunos de los indicadores de esta variable.

De acuerdo con lo anterior, una educación de calidad será la que **establezca objetivos socialmente relevantes, logre que éstos sean alcanzados adecuadamente por todos los educandos, ayudándolos diferenciadamente para ello, y haga lo anterior de la manera más económicamente posible** (Idem).

A partir de esta conceptualización, y considerando las características propias del contexto educativo hondureño, los participantes decidieron suprimir (al menos para esta parte inicial) la variable Relevancia dado que en el país los textos y programas son los mismos a nivel nacional y, salvo casos excepcionales, no se desarrollan adaptaciones curriculares regionales. Por el contrario decidieron darle mayor relevancia a la variable Equidad a través de dos indicadores básicos: Infraestructura y Recursos humanos. A continuación se presenta el modelo de calidad de la educación propuesto por los participantes para fundamentar el sistema de indicadores de evaluación del desempeño.

Figura No. 7 – **MODELO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DISEÑADO POR PARTICIPANTES**

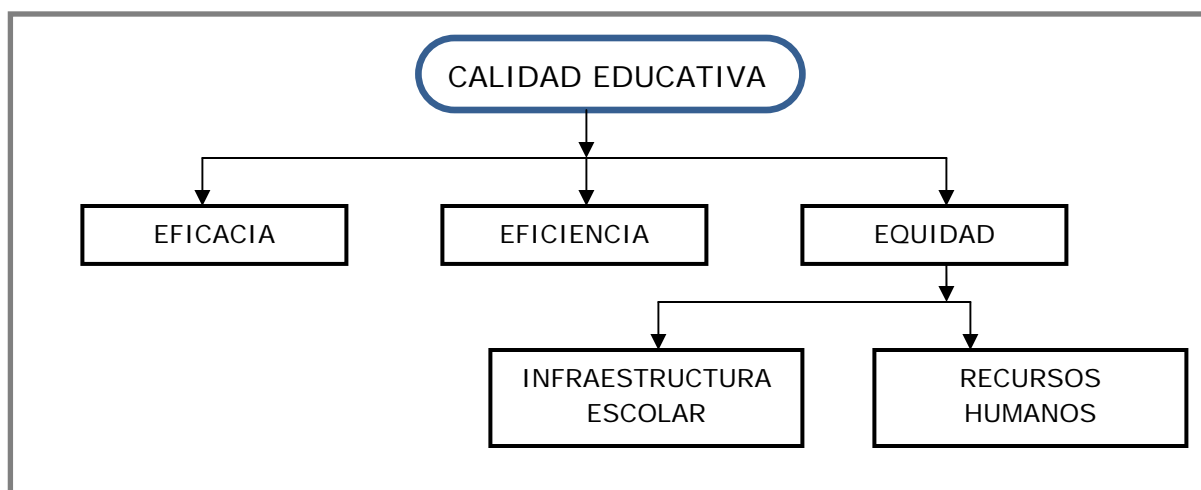
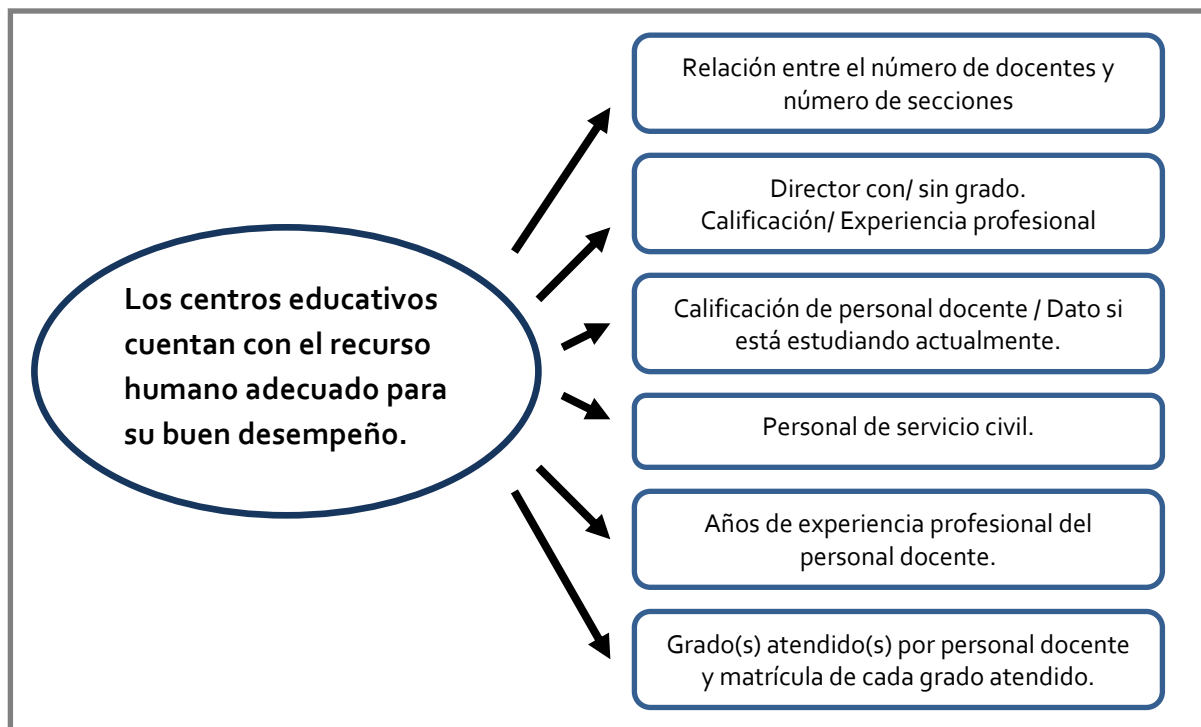


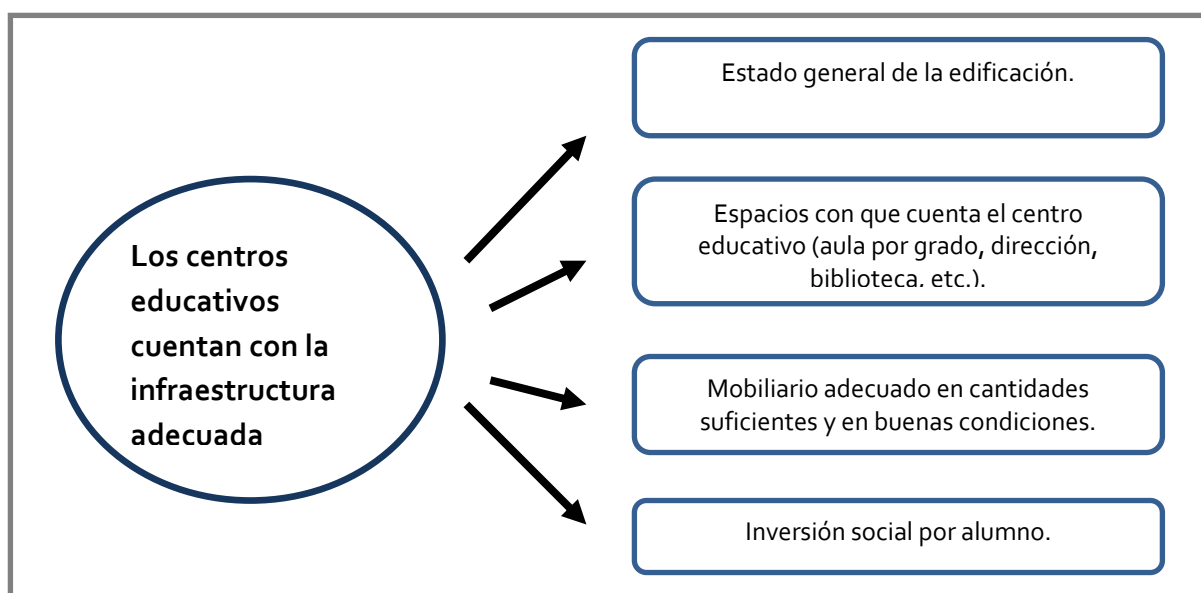
Figura No. 8 – RECURSOS HUMANOS



Además de las dos adaptaciones antes referidas, los participantes propusieron un conjunto de indicadores propios del contexto hondureño, que usualmente no se consideran en los modelos internacionales descritos en el apartado 4.1.4 “Principales Sistemas de Indicadores Educativos de uso Internacional” del presente informe. Por ejemplo, en relación con los “Recursos Humanos” se consideró relevante conocer la relación entre el número de docentes y el número de secciones del centro educativo, dado el alto porcentaje de aulas multigrado existentes en el sistema educativo hondureño (más del 60% de los centros que atienden primero y segundo ciclo de educación básica son uni o bidocentes). En este mismo aspecto se fundamenta la inclusión de indicadores “Director con/ sin grado” y “número de grados atendidos por docente”. Por su parte el indicador “Calificación del personal docente” hace referencia al hecho comentado en el apartado 2.7 “Marco contextual” del Capítulo 2 del presente documento, en el sentido de que la formación académica de los docentes es muy heterogénea, desde Maestros de Educación Primaria graduados a nivel de secundaria, hasta graduados de Maestría con seis años de nivel superior (pasando por Técnicos Universitarios con dos años de educación de nivel superior y licenciados con cuatro años). De igual manera se explica la

referencia a “Personal de servicio civil” pues sólo algunos centros disponen de aseadoras, conserjes, vigilantes, etc., mientras un elevado porcentaje incluyen en su nómina de empleados únicamente un docente (ver figura No. 17).

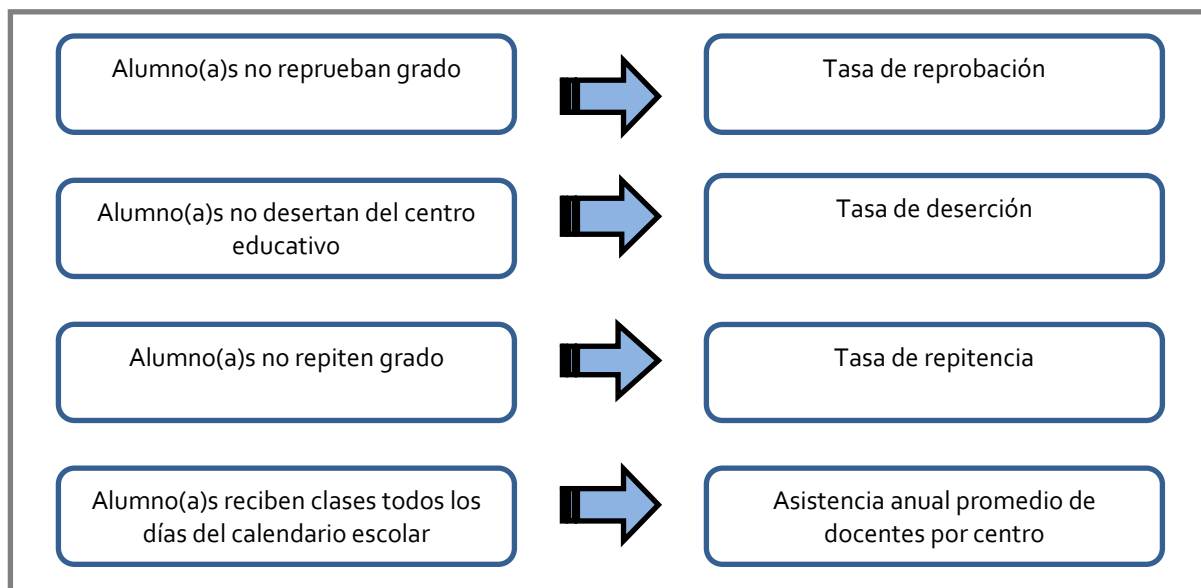
Figura No. 9 – **INFRAESTRUCTURA ESCOLAR**



De forma análoga, los indicadores educativos seleccionados por los participantes para la dimensión “Infraestructura Escolar” hacen referencia a unas edificaciones bastante carenciadas, en la que un significativo porcentaje de los centros educativos que atienden primero y segundo ciclo de educación básica constan exclusivamente de uno o dos espacios techados que operan como aulas de clases para los seis grados atendidos. De igual manera se explica el uso de los indicadores “Estado general de la edificación” y “Mobiliario adecuado en cantidades suficientes y en buenas condiciones”, ya que la falta de sillas y pupitres para la matrícula atendida es un problema bastante frecuente en las aulas de clase, en particular en el área rural. La existencia de espacios específicos para oficinas administrativas, biblioteca, área verde, canchas, etc., también se consideran indicadores importantes dadas las precarias condiciones de la infraestructura escolar prevalecientes en el contexto hondureño, que hacen que su disposición sea una excepción y no la regla general. El indicador “Inversión social por alumno” en cambio hace referencia a otro problema del sistema educativo nacional: Las

enormes desigualdades en cuanto a volumen de inversión entre centros educativos urbanos y rurales, en claro detrimento de estos últimos.

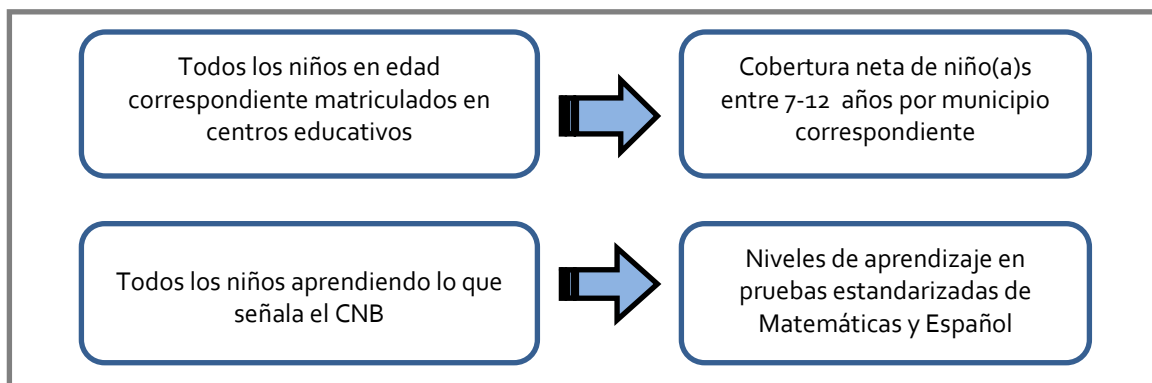
Figura No. 10 – EFICIENCIA



Un indicador particularmente llamativo en el sistema propuesto por los participantes es el de “Asistencia anual promedio de docentes por centro”, que hace referencia a un fenómeno muy discutido en el medio educativo hondureño: Las frecuentes inasistencias de los docentes a sus labores cotidianas. Esta problemática hace referencia a su vez a otro problema: La incapacidad de establecer mecanismos de control efectivos por parte de las autoridades educativas. Tal como se refirió en el apartado 2.7 “Marco Contextual” del presente informe, esta situación ha dado lugar a amplias discusiones en los medios de comunicación del país y también a intentos de sanción (fallidos) para tratar de corregir el problema por parte de la Secretaría de Educación. La dificultad de obtener información objetiva y confiable para este indicador fue reconocida por los participantes, dado que los mecanismos de registro “oficiales” tales como el “Diario pedagógico” y el “Libro de asistencia diaria” no fueron considerados “muy confiables”, en particular en los centros rurales uni y bidocentes, donde el mismo docente es director y lleva el control de asistencia, además de ser encargado de realizar cualquier gestión oficial fuera del centro. Por ello, Directores distritales y Directores de centro acordaron que sólo podían obtener una medición aproximada de los “Días promedio anuales asistidos por docentes del

centro” con los registro “oficiales”, pero reconocieron que era una tarea pendiente mejorar los mecanismos de registro de este indicador.

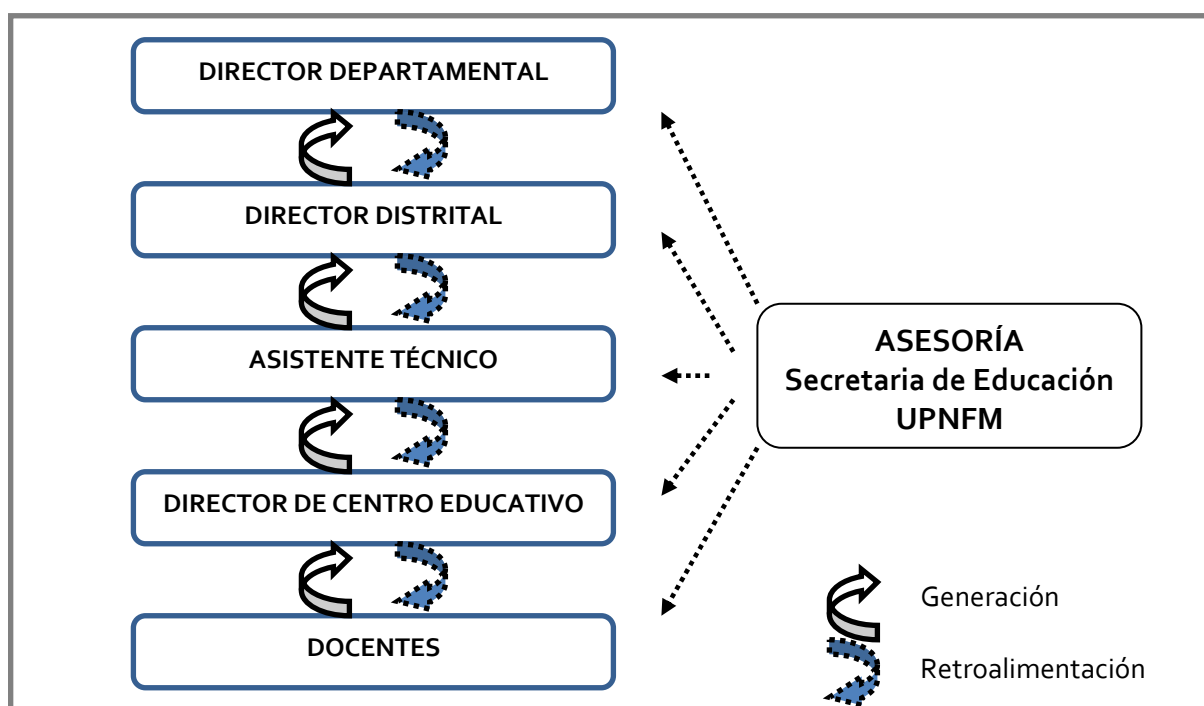
Figura No. 11 – EFICACIA



Al igual que en las otras tres dimensiones consideradas, en relación con “Eficacia” los participantes seleccionaron indicadores que hacen referencia a condiciones específicas del contexto educativo hondureño. El primero, “Cobertura neta de niño(a)s entre 7-12 años por municipio correspondiente” toma en cuenta que si bien la cobertura neta promedio es de 89.6% (PREAL – FEREMA, 2006, p. 41), existen amplias desigualdades entre los municipios y en particular entre las zonas urbanas y rurales. Asimismo, el indicador de niveles de aprendizaje a través de pruebas estandarizadas de Matemáticas y Español hace referencia al hecho de que actualmente se está implementando un nuevo currículum en educación básica y recientemente (2005), se han elaborado los Estándares educativos por grado para Español y Matemáticas, lo que ha permitido que a partir del año 2007 se aplicaran pruebas de final de año a nivel nacional en los seis años considerados en las asignaturas referidas. Datos que los participantes consideran un buen indicador para establecer los niveles de aprendizaje logrados. De manera que el no tomar en cuenta las otras asignaturas básicas, Ciencias Naturales y Estudios Sociales, hace referencia a una limitación actual del sistema respecto a pruebas de evaluación externa.

Un segundo producto relevante de la aplicación del modelo participativo en el diseño del sistema de indicadores fue construir un proceso de recolección que garantizara una alimentación continúa, actualizada y confiable al mismo tiempo. En este sentido, el proceso de recolección de la información incluye su generación desde las mismas aulas de clases con el objeto de que la base de datos generada se esté actualizando anualmente y puedan ser compartidos sus resultados entre los centros educativos, municipios, departamentos, etc. A continuación se esquematiza el proceso de generación y recolección de la información:

Figura No. 12 – **GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PROPUESTO POR EL MODELO**



Finalmente, un tercer tipo de producto obtenido a partir del proceso participativo fue el diseño de las “pantallas de salida” que el sistema debe presentar a los usuarios. Aún cuando no se diseñó el software durante el proceso participativo, la construcción de las “salidas” del programa generó gran motivación entre los participantes en la medida en que se autoidentificaban con la información presentada. A continuación se exponen las 9 “pantallas” que ilustran las salidas del sistema.

Figura No. 13 – “SALIDAS” DE SOFTWARE

DISTRITO/ MUNICIPIO ESCOLAR

“ _____ ”

● DATOS GENERALES DEL MUNICIPIO

- Fundación:
- Origen del nombre:
- Feria Patronal:
- Extensión:
- Población:
- Índice de Desarrollo Humano IDH:
- Alcalde:
- Patrimonio:

● DATOS ESPECÍFICOS DEL DISTRITO/ MUNICIPIO ESCOLAR

Tipo de Centro	Número de centros	Matrícula	Cobertura bruta Municipal
Pre-básica			
Educación Básica I y II Ciclo (ver)			
Educación Básica III Ciclo (ver)			
Instituto de Educación Media (ver)			
Educación alternativa (ver)			

● DIRECTOR DISTRITAL/ MUNICIPAL

- (Nombre y lugar de nacimiento)
- (Formación)
- (Teléfono y correo electrónico)
- (Sede)



● ASISTENCIA ESTADÍSTICA

- (Nombre)
- (Formación)

● EVALUACIÓN

(Categoría)

(VER)

EFICACIA

(VER)

EFICIENCIA

(VER)

INFRAESTRUCTURA

(VER)

RECURSO HUMANO

(VER)

Fecha de actualización: _____

Figura No. 14 – “SALIDAS” DE SOFTWARE

ESCUELA/ CENTRO EDUCACIÓN BÁSICA

“ _____ ”

● DATOS GENERALES DEL MUNICIPIO

Lugar (aldea/ dirección): _____

Municipio: _____

Distrito escolar: _____

Departamento: _____

● DATOS GENERALES DE LA ESCUELA

Año de fundación: _____ Matrícula: _____

Código: _____ Número de docentes: _____

Tipo de administración: _____ Ubicación: Urbana Rural

FOTO DE ESCUELA

● Director del Centro Educativo: _____ Tel. _____ Correo-e: _____

● EVALUACIÓN

CALIDAD		EFICACIA	EFICIENCIA	INFRAES STRUCTURA	RECURSO HUMANO
<input type="checkbox"/>	Categoría: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		(VER)	(VER)	(VER)	(VER)

Figura No. 15 – “SALIDAS” DE SOFTWARE

EFICACIA

Centro Educativo: _____

Código: _____ Lugar: _____

● NIVELES DE APRENDIZAJE

Grado	Matemáticas	Español
Primero		
Segundo		
Tercero		
Cuarto		
Quinto		
Sexto		
Promedio		

Calidad: (Categoría) _____

● COBERTURA NETA

Población 7 – 12 años	Matrícula 7 – 12 años	Tasa de cobertura	Tasa de sobre edad

Calidad: (Cobertura) _____

Figura No. 16 – “SALIDAS” DE SOFTWARE

EFICIENCIA

Centro Educativo: _____

Código: _____

● **TASAS DE REPROBACIÓN, REPETICIÓN Y DESERCIÓN**

Grado	Reprobación (%)	Repetición (%)	Deserción (%)
Primero			
Segundo			
Tercero			
Cuarto			
Quinto			
Sexto			
Promedio			

● **ESCALA DE APROBACIÓN**

Grado	Sobresaliente	Muy bueno	Bueno	No satisfactorio
Primero				
Segundo				
Tercero				
Cuarto				
Quinto				
Sexto				
Promedio				

Calidad: (Categoría) _____

● **DÍAS PROMEDIO ANUALES ASISTIDOS POR DOCENTES DEL CENTRO**

< 50	51 – 75	76 – 100	101 – 125	126 – 150	151 – 175	176 - 200

Calidad: (Categoría) _____

Figura No. 17 – “SALIDAS” DE SOFTWARE

RECURSOS HUMANOS

Centro Educativo: _____

Código: _____

● PERSONAL DOCENTE

Nombre	Género	Grado/ Sección asignado y matrícula	Formación profesional	Está estudiando	Años de experiencia profesional	¿Asignado en esta escuela?

● DIRECTIVO - DOCENTE

Nombre	Función	Grado asignado (Sección y matrícula)	Formación profesional	Está estudiando	Experiencia profesional

Figura No. 17 – “SALIDAS” DE SOFTWARE

RECURSOS HUMANOS

● PERSONAL DE SERVICIO CIVIL

Nombre	Formación profesional	Años de laborar en escuela	Función laboral	Fuente de financiamiento

● CALIDAD

(Categoría)

Figura No. 18 – “SALIDAS” DE SOFTWARE

INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Centro Educativo: _____

Código: _____

● ESTADO GENERAL DE LA EDIFICACIÓN

Área referida	Disposición		Condición		
	Tiene	No Tiene	Bueno	Necesita mantenimiento	Necesita reconstruir y/ o ampliarse
• Administrativa					
• Biblioteca					
• Laboratorio de informática					
• Jardines					
• Cancha para fútbol					
• Cancha para baloncesto					
• Patío para recreación					
• Aula “recursos”					
• Preparación/ distribución de la merienda					

● ESTADO GENERAL DE LAS AULAS

No de grados/ secciones que atiende	No. de aulas del centro	No. de aulas en cada condición (solo edificación)		
		Bueno	Necesita mantenimiento	Necesita reconstrucción

Figura No. 18 – “SALIDAS” DE SOFTWARE

RECURSOS HUMANOS

● MOBILIARIO

Tipo de mobiliario	Cantidad en cada condición			
	Bueno	Necesita mantenimiento	Inservibles	Faltantes
Pupitres				
Pizarras				
Libreros				
Escritorios				

● INVERSIÓN SOCIAL POR ALUMNO

• Monto planilla personal docente: _____

• Monto planilla personal servicio civil: _____

• Ingresos por matrícula: _____

• Ingresos por proyectos: _____

• Matrícula: _____

• Promedio/ alumno: _____

Calidad: (Categoría) _____

4.2.3. Conclusiones: Lecciones aprendidas respecto a la aplicación de un modelo participativo en el diseño de un sistema de indicadores para evaluación del desempeño

El modelo participativo “Diálogo Informado” surge ante la evidencia de que la producción masiva de información basada en la investigación, no ha generado cambios significativos en la toma de decisiones en política educativa; mas bien, “estudios sobre la utilización del conocimiento documentan las dificultades que experimentan los investigadores para conseguir que los formuladores de las políticas hagan uso de sus hallazgos” (Reimers y McGinn, 1997, p. 17-18). Ante lo cual los autores proponen que “Una estrategia fructífera implica la identificación de los múltiples grupos de portadores de intereses, que configuran la manera como se forman las políticas educativas. **Para maximizar el impacto de la investigación en la formulación de política, se requiere atender a esos grupos como parte del proceso de investigación.**” (p. 49).

En el mismo sentido, ante la tendencia internacional de implementar sistemas de rendición de cuentas en educación, y dado que en América Latina en general y en Honduras en particular, no se cumplen aún ni las condiciones técnicas para su implementación (PREAL, 2001), ni las condiciones políticas (dadas las relaciones de poder entre las Secretarías de Educación y las organizaciones magisteriales; PREAL-CINDE, 2006), varios **expertos han recomendado un trabajo político de construcción de consensos con los gremios docentes y demás actores involucrados, para evitar el fracaso de la política** (McMeekin, 2006; LABEL, 2001; Puryear, 2006).

Estas recomendaciones, y la aplicación del modelo participativo Diálogo Informado en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño en educación, están en sintonía con lo planteado desde la teoría de la administración respecto a que la evaluación del desempeño “moderna” se efectúa bajo el enfoque Evaluación Participativa por Objetivos

EPPO, lo que vuelve esta actividad menos conflictiva y más eficaz para los fines de la organización (Chiavenato, 2002). Precisamente, este puede considerarse el principal hallazgo de esta etapa del estudio: Durante un año (mayo 2007 – abril 2008) se trabajó con un total de 572 profesionales de la educación (37 directores distritales, 178 directores sin grado y 357 docentes de aula), sin que se hubieran presentado grandes conflictos, expresiones de abierta oposición o inconformidad, denuncias con los colegios magisteriales, protestas, etc. Lejos de ello, **se operó en un ambiente de alto grado de participación e incluso de motivación, por una buena parte de los asistentes, pese a estar claro que estaban construyendo un sistema de rendición de cuentas para ellos mismos, sus centros educativos y sus distritos escolares.**

Un tema abordado en el seminario-taller que generó mucho análisis y discusión fue el de la identificación de indicadores educativos cuya manifestación fuese claramente diferenciable en cuanto a responsabilidad “principal” entre docentes, directores de centro, directores distritales y otros actores del sistema. La relevancia que los participantes le otorgaron al tema es coincidente con lo planteado desde la Psicología del trabajo en el sentido de que **en evaluación del desempeño es fundamental distinguir entre Rendimiento/ Desempeño** (que se refiere a actividades que están bajo el control de los sujetos evaluados) y **Efectividad**, que incluye factores sobre los cuales el empleado tiene poca influencia, aunque sean muy importantes para la organización (Muchinsky, 2004). Obviamente esta delimitación de responsabilidades no es nada sencilla cuando se trata de fenómenos sociales multidimensionales como los procesos educativos. Sin embargo, los participantes señalaron que factores del entorno tales como niveles de escolaridad de la población del municipio, tasas de desnutrición infantil del municipio e índice de pobreza municipal, dada su incidencia en los resultados educativos de acuerdo a la literatura internacional, debían ser sopesados como parte de las condicionantes sobre la efectividad educativa de los centros.

Otra manifestación interesante de los participantes durante el proceso fue un progresivo sentido de “identidad” entre directores distritales, directores de centro y docentes de aula que pertenecen a un mismo distrito, que se manifestó no solo a nivel de participación y propuestas relacionadas con el trabajo, sino incluso con su ubicación espacial durante las plenarios. Este

fenómeno no se manifestó de igual manera al inicio del proceso sino que se fue intensificando en los últimos meses, coincidiendo con la conformación de equipos de trabajo regionales. Estas conductas están en concordancia con lo planteado desde la Psicología del Trabajo en el sentido que **las evaluaciones sobre el desempeño pueden, si son aplicadas exitosamente, generar compromiso y lealtad hacia la organización** y/ o unidad laboral en la que están inmersos los empleados (Murphy y Cleveland, 1995).

Finalmente, en concordancia con lo señalado por Murillo en el sentido de que uno de los requisitos para que los resultados de investigación educativa sobre factores asociados con el rendimiento académico “sean realmente útiles, es que hayan sido obtenidos a partir del análisis de la realidad que se quiere mejorar” (2003, p. 1), y la OCDE en relación con que los indicadores deben estar en correspondencia con los objetivos educativos del mismo sistema educativo al que pertenecen (Comisión Europea, 1999), **los indicadores seleccionados por los participantes reflejan y se adaptan a la realidad educativa hondureña**. En ese sentido, por ejemplo, se descartó al menos inicialmente, la variable Relevancia en el sistema de indicadores, por conocerse que en Honduras el currículum es unificado para todo el país, con los mismos libros de texto para alumnos y Guías didácticas para docentes, y salvo casos aislados, no se desarrollan adaptaciones curriculares regionales o de centro. En cambio, sí se dio relevancia a la infraestructura escolar y a la asistencia de los maestros a sus centros de trabajo, dos temas en los cuales el sistema educativo hondureño presenta dificultades muy marcadas.

4.3. Incidencia de la aplicación de un modelo participativo, en el diseño de un sistema de indicadores de desempeño de centros educativos,⁸ en términos de cambios en el desempeño profesional de los participantes

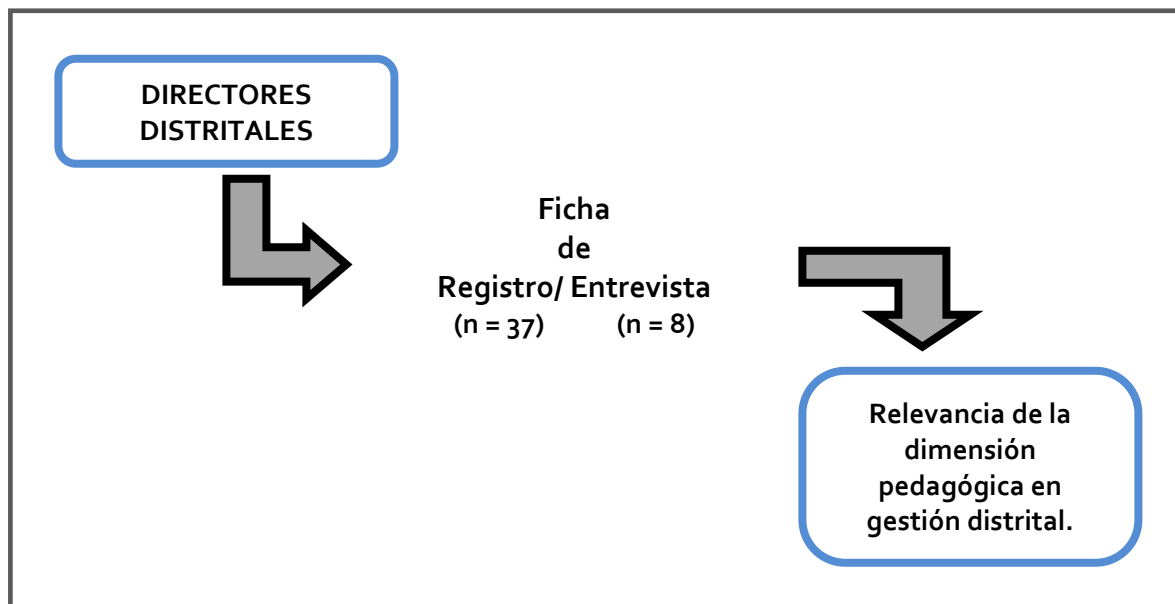
Este apartado corresponde a la verificación del objetivo empírico de la investigación, el cual se analiza a la luz de las tres hipótesis propuestas, una hipótesis principal y dos derivadas, que sirvieron de guías orientadoras para este componente del estudio. Dado que la verificación empírica de la hipótesis principal está en función de las dos derivadas, la exposición inicia abordando estas últimas.

4.3.1. Hipótesis derivada 1

Esta conjetura plantea que la participación de los Directores Distritales y Directores de Centros Educativos en la construcción del Sistema de Indicadores sobre el desempeño de los centros, incidirá en la priorización de la dimensión pedagógica de su gestión. En relación con el desempeño profesional de los Directores Distritales se tiene que para su verificación se utilizaron dos técnicas de recolección de información: Una ficha de registro aplicada a los reportes trimestrales de 37 de los 43 Directores del departamento de Francisco Morazán (análisis de contenido) y una entrevista semi-estructurada aplicada a ocho Directores Distritales seleccionados aleatoriamente (ver copia de instrumentos en anexos). Esquemáticamente el procedimiento puede representarse como aparece en la Figura No. 19

⁸ Como se ha explicado anteriormente, el diseño del sistema de indicadores de desempeño se realizó durante un Seminario-taller realizado en el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa INICE entre mayo 2007 y abril 2008, a petición de la Sra. Directora Departamental de Educación. Se aprovechó el espacio para aplicar el modelo participativo Diálogo informado propuesto por Reimers y McGinn (1997).

Figura No. 19 – INSTRUMENTOS APLICADOS A DIRECTORES DISTRITALES



La ficha de registro aportó información respecto al número y tipo de actividades reportadas trimestralmente por cada Distrital a la Dirección Departamental de Educación de Francisco Morazán, en sus informes periódicos correspondientes a enero-marzo 2007 y enero-marzo 2008. En dichos reportes se clasificaron las actividades que correspondían a la dimensión pedagógica diferenciándolas de las que atañen a otras dimensiones de su gestión (Administrativa, Social-comunitaria y Gestión de recursos), en ambos momentos del estudio: “antes” del desarrollo del seminario-taller sobre construcción de indicadores de desempeño y “después” de realizado. Para medir si había tenido lugar un cambio en el énfasis otorgado por los Directores Distritales a la dimensión pedagógica, se utilizó la prueba McNemar para proporciones relacionadas, dado que está es apropiada en estudios longitudinales y en diseños tipo antes-después para medir el cambio (Pardo y Ruíz, 2002, p. 244). El seminario-taller se analizó como estímulo. Los resultados obtenidos se ilustran en la siguiente tabla.

Tabla No. 15 – RESULTADOS DE PRUEBA t* PARA DATOS RELACIONADOS, COMPARANDO PROPORCIÓN DE ACTIVIDADES DE DIMENSIÓN PEDAGÓGICA “ANTES” Y “DESPUÉS” DEL SEMINARIO TALLER

	Media	N	D. Estándar	Error Estándar	t	Sig. (2 colas)
Actividades pedagógicas (ANTES)	1.46	37	1.0017	0.113	- 3.948	0.000
Actividades pedagógicas (DESPUÉS)	2.43	37	1.1091	0.136		

* Aplicación SPSS.

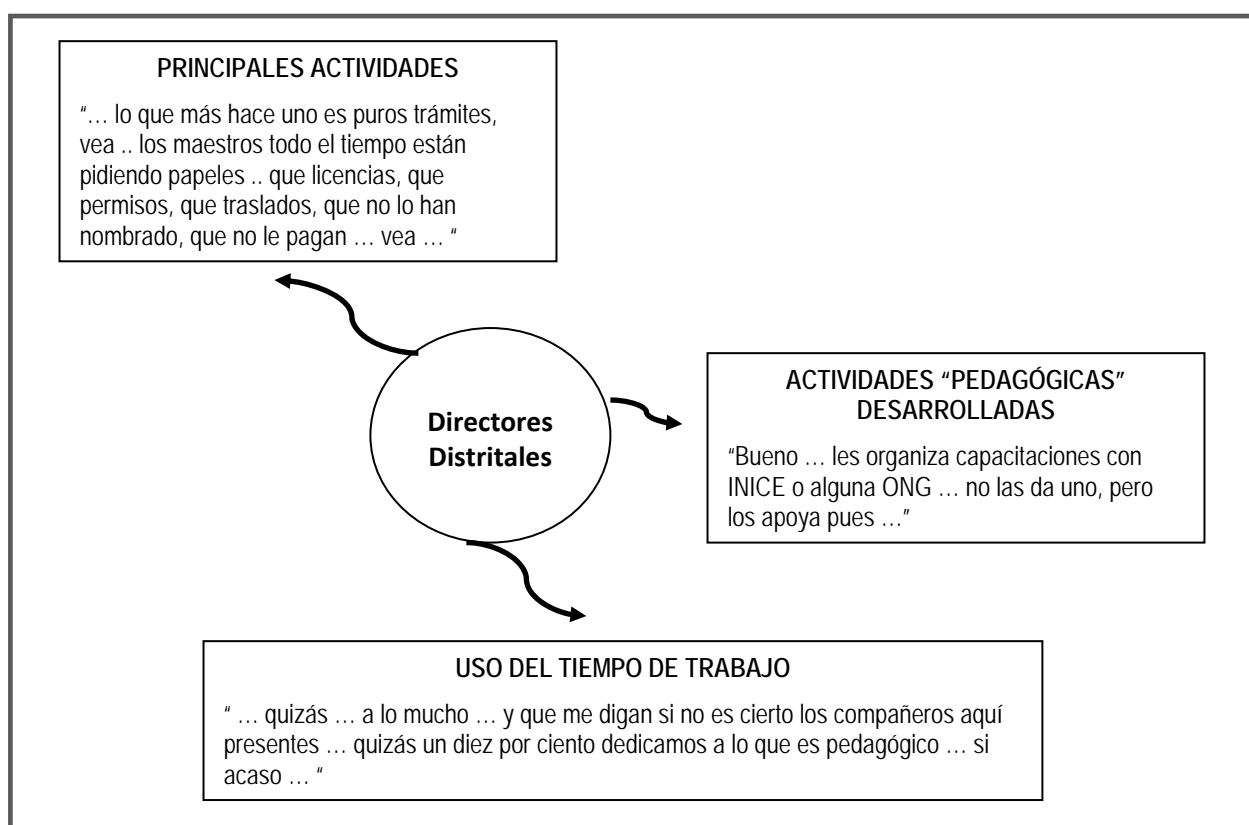
Resultados que indican que la variación ocurrida entre el “antes” y el “después” presenta la tendencia de aumento en las actividades pedagógicas, con diferencias estadísticamente significativas entre los dos momentos. Ello puede interpretarse como una incidencia “positiva” del seminario-taller en el desempeño profesional de los Directores Distritales en tanto ha aumentado la importancia otorgada a la dimensión pedagógica de su gestión, reportando más actividades de este tipo en el reporte trimestral correspondiente al “después”.

Este cambio es relevante dado que la situación ex ante, conocida a través de la entrevista con los Distritales, muestra que la dimensión pedagógica ha venido siendo poco atendida dado que la “principal tarea” que ellos identifican en sus labores cotidianas está relacionada con la resolución de problemas de los docentes, sus plazas, licencias, traslados, nombramientos, conflictos internos en los centros, etc., así como la recolección y traslado de información que continuamente están solicitando la Dirección Departamental, la Secretaría de Educación a nivel central en sus diferentes dependencias, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) para reparaciones, remodelaciones, ampliaciones de escuelas, y numerosas instituciones que proporcionan algún tipo de apoyo a los centros (MIDEH, Plan de Honduras, Fondo Cristiano, etc.).

Las explicaciones presentadas por los Distritales durante las entrevistas se orientaron a cuatro categorías básicas: Principal tarea, uso de su tiempo, comparación del tiempo invertido según dimensión de gestión y principales actividades realizadas correspondientes a la dimensión pedagógica. En promedio, de acuerdo a lo expresado por los Distritales, sólo un 10% de su

tiempo de trabajo lo invierten en actividades de la dimensión pedagógica, aproximadamente un 20% en gestiones para los centros, otro 20% en actividades relacionadas con los padres de familia, la comunidad, etc., y el resto (50%) en labores de tipo administrativo. Es ilustrativo, que los Distritales identifican entre las principales actividades de la dimensión pedagógica que ellos realizan, la de organizar capacitaciones (sobre cualquier tema) y dar seguimiento a las tasas de reprobación, repetición y deserción que presentan los centros. La figura No.20 ilustra con algunas citas textuales, las respuestas predominantes en las entrevistas y da mayor relevancia al cambio operado que evidencian sus reportes del período “después”.

Figura No. 20 – **FRASES ILUSTRATIVAS REFERIDAS A LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LOS DIRECTORES DISTRITALES (SITUACIÓN “ANTES” DEL SEMINARIO-TALLER)**

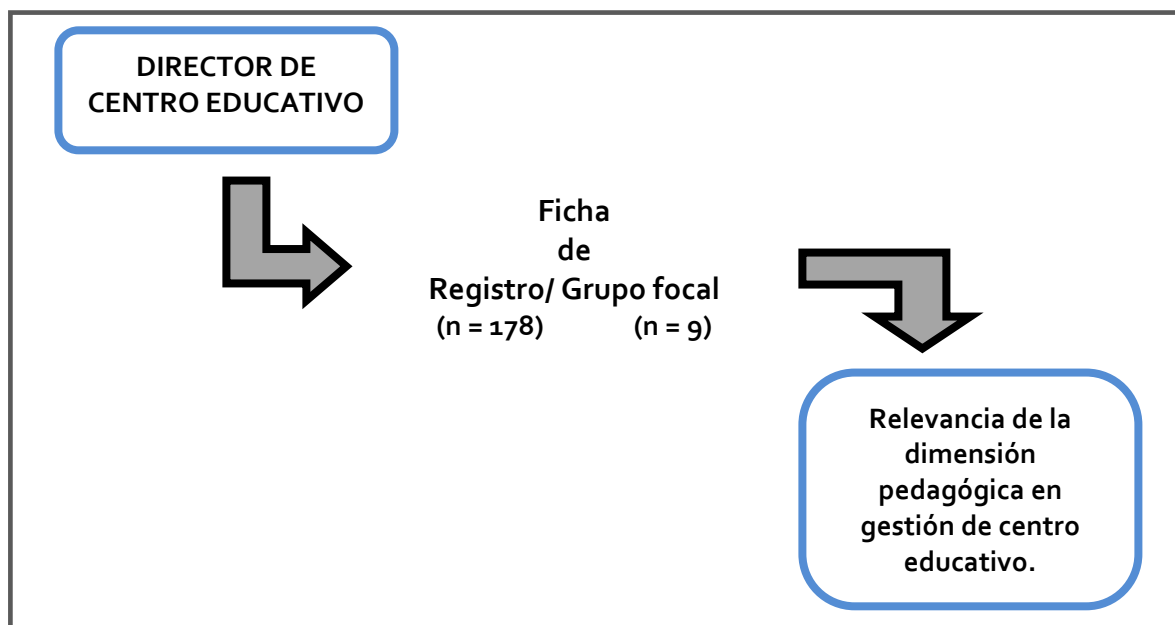


Fuente: Grupo focal con 8 Directores Distritales.

En relación con los Directores de Centro Educativo, para evaluar la incidencia en su desempeño profesional como resultado de su participación en el seminario-taller sobre diseño de indicadores de evaluación de desempeño, se utilizó un informe mensual de actividades

solicitado por su jefe inmediato, el Director Distrital. Dichos informes se solicitan con cierta periodicidad y no fueron percibidos como “encuestas” sino como informes de trabajo. A dichos informes se les aplicó una ficha de registro que se enfocaba en las visitas de los directores a las aulas de clases y el objetivo de las mismas, es decir se aplicó análisis de contenido a los reportes de los directores. Además se realizó un grupo focal con 9 directores de centro educativo que no atienden grado (copia de los instrumentos en anexos). Esquemáticamente el procedimiento puede representarse como aparece en la figura No. 21.

Figura No. 21 – INSTRUMENTOS APLICADOS A DIRECTORES DE CENTRO



La ficha de registro permitió hacer análisis de contenido de las visitas a las aulas de clases por parte del Director, distinguiendo entre las visitas por motivos relacionados con el aprendizaje de los alumnos (supervisión de clase, clases demostrativas, revisar avance del programa correspondiente, etc.), y las ocasionadas por otras razones como disciplina, anuncios, convocatoria de padres, campaña interna del centro, etc. Se compararon los valores correspondientes a número de visitas con objetivos “pedagógicos” antes y después del desarrollo del seminario-taller antes referido, que actuó como estímulo. Para establecer si había habido algún cambio respecto al énfasis en la dimensión pedagógica expresada a través de mayor número de visitas al aula por razones vinculadas al aprendizaje de los alumnos, se

compararon esos valores utilizando la Prueba t para los datos relacionados, ya que es adecuada para este tipo de comparaciones de medias correspondientes a un grupo medido dos veces (Pardo y Ruíz, 2002, p. 265). Los resultados obtenidos se ilustran en la siguiente tabla.

Tabla No. 16 – RESULTADOS DE PRUEBA t* PARA DATOS RELACIONADOS, COMPARANDO LA MEDIA DE VISITAS AL AULA CON OBJETIVOS “PEDAGÓGICOS”, ENTRE “ANTES” Y “DESPUÉS” DEL SEMINARIO TALLER

	Media	N	D. Standard	Error stand. de media	t	Sig. (2 colas)
VP1 (ANTES)	0.87	178	0.774	0.056	-24.08	0.000
VP2 (DESPUÉS)	2.89	178	1.019	0.076		

* Aplicación en SPSS

Resultados que indican que el cambio ocurrido entre el antes y después presentan una clara tendencia a incrementar el número de visitas al aula con fines “pedagógicos”, siendo la diferencia entre el “antes” y el “después” estadísticamente significativa. Los datos también indican una tendencia a disminuir el número de visitas al aula con fines “no pedagógicos” tal como se presenta en la siguiente tabla. Ello puede interpretarse como una incidencia del seminario-taller en el sentido de brindar mayor relevancia a la dimensión pedagógica, dado que el sistema de indicadores de evaluación del desempeño prioriza los resultados referidos al aprendizaje de los estudiantes.

Tabla No. 17 – RESULTADOS DE PRUEBA t* PARA DATOS RELACIONADOS, COMPARANDO LA MEDIA DE VISITAS AL AULA CON OBJETIVOS “no-PEDAGÓGICOS”, ENTRE “ANTES” Y “DESPUÉS” DEL SEMINARIO TALLER

	Media	N	D. Standard	Error stand. de media	t	Sig. (2 colas)
VnoP1 (ANTES)	2.37	178	1.318	0.099	3.661	0.000
VnoP2 (DESPUÉS)	1.94	178	1.201	0.090		

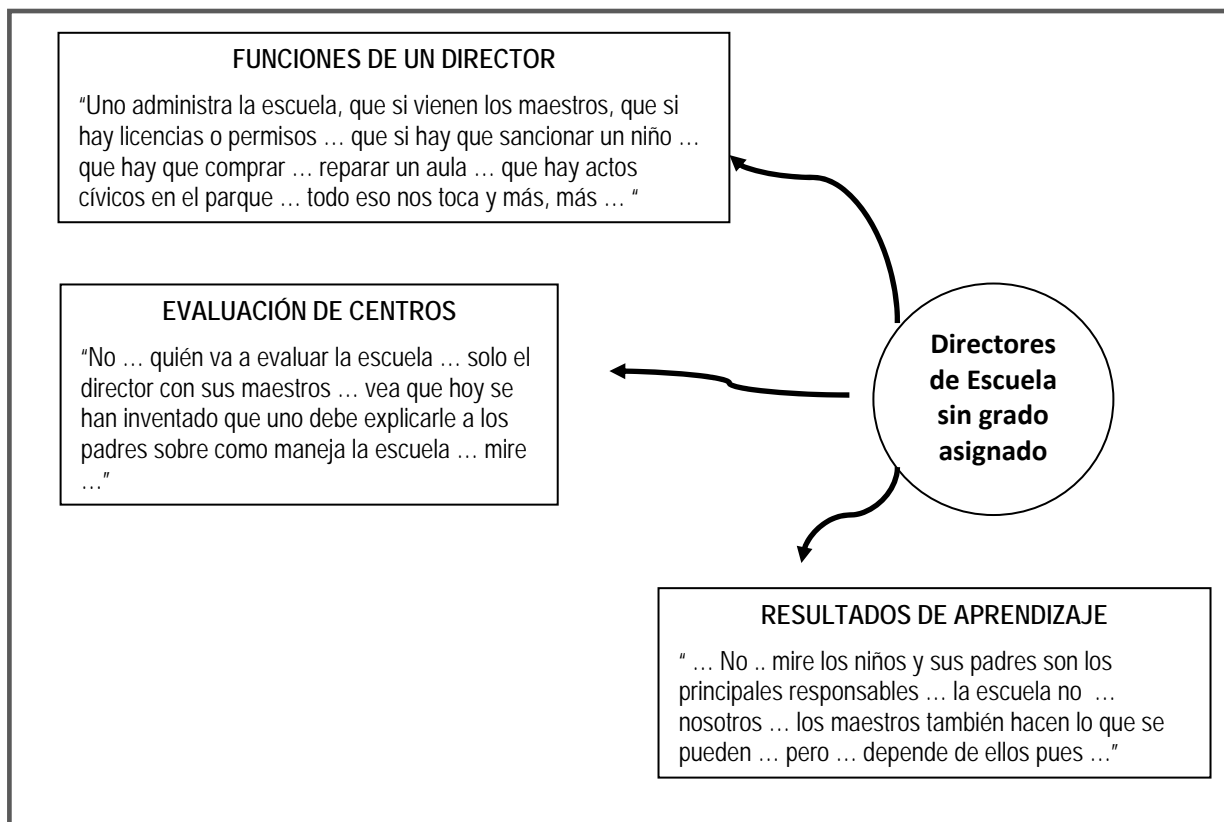
* Aplicación en SPSS

Estos resultados pueden enriquecerse en su significado a través de la información brindada por los directores de centro sin grado asignado en el grupo focal realizado con ellos (n = 9) al inicio del seminario-taller referido. En el cual expresaron que los resultados de aprendizaje de los

alumnos no son un buen indicador del desempeño del centro porque esa variable está fuertemente condicionada por los alumnos y sus familias, y que ellos como directores no se perciben como responsables de los niveles de aprendizaje que alcanzan los alumnos debido a que "su función no es esa", sino administrar el centro. Si estas declaraciones se analizan a la luz de los registros de visitas al aula "antes" del seminario-taller, puede observarse que son coherentes los resultados arrojados por la ficha de registro: Al inicio del seminario-taller la media mensual reportada de visitas al aula con fines pedagógicos fue de solo 0.87, y la de fines no pedagógicos en cambio era de 2.89 veces. Si un año después las medias han invertido sus valores (aunque la media de visitas por motivos "no pedagógicos" continua siendo "alta", casi dos veces al mes), puede interpretarse que ha habido un cambio significativo respecto a la relevancia que los directores le están asignando a la dimensión pedagógica en su gestión escolar.

Igualmente es destacable la poca apertura que expresaron los directores (al inicio del seminario-taller) respecto a la evaluación externa de los centros, planteando que la educación es demasiado compleja para que pueda ser "medida" por personal de fuera de la institución, dado que desconocen las condiciones bajo las cuales funcionan las escuelas, sus maestros y sus alumnos. En forma análoga se refirieron al hecho de que "su función" no está directamente relacionada con el aprendizaje de los niños, pues sus responsabilidades son otras y por ello su tiempo laboral se invierte en tareas más administrativas que pedagógicas en sentido estricto. La figura No. 22 ilustra con algunas citas textuales, las respuestas predominantes en el grupo focal (situación "antes") y permiten percibir más claramente el cambio operado en los directores respecto a la relevancia de la dimensión pedagógica expresada en los reportes de la situación "después".

Figura No. 22 – FRASES ILUSTRATIVAS REFERIDAS A LAS PRINCIPALES RESPONSABILIDADES ASUMIDAS POR LOS DIRECTORES DE CENTROS EDUCATIVOS (SITUACIÓN “ANTES” DEL SEMINARIO TALLER)



Fuente: Grupo focal con 9 Directores de Centro sin grado asignado.

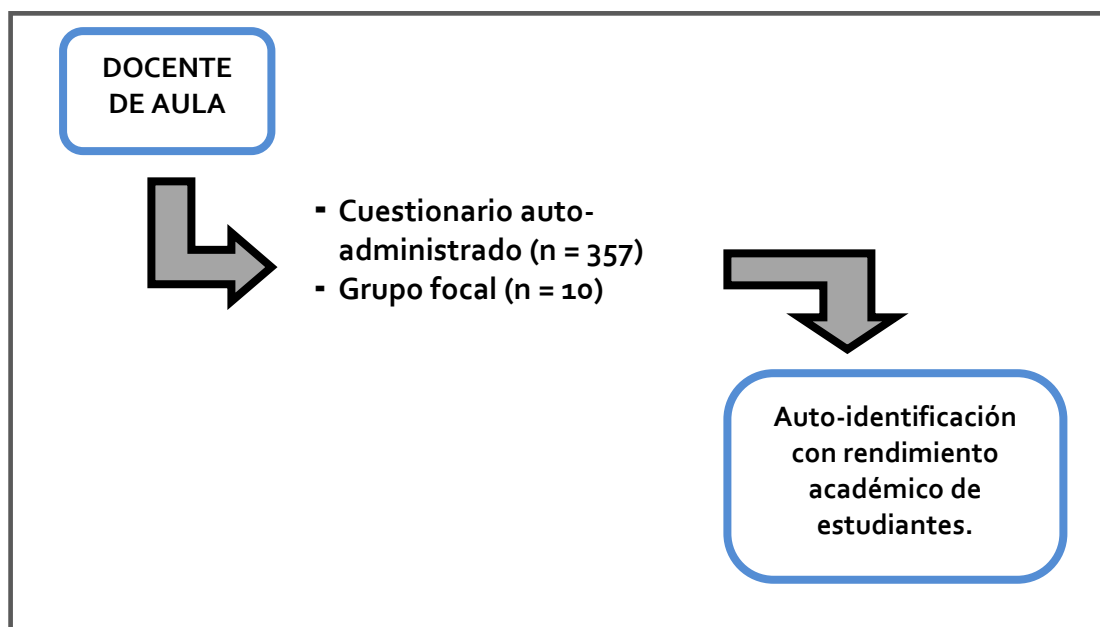
Ante la información presentada, tanto cuantitativa como cualitativa, se puede concluir que ha habido un cambio, estadísticamente significativo, en el desempeño profesional tanto de Directores Distritales como Directores de Centro, en relación con la relevancia asignada a la dimensión pedagógica en su gestión como responsables de una institución educativa. Dicho cambio, pese a las limitaciones de los estudios con diseños pre-experimentales, parece estar relacionado con su participación en el seminario-taller sobre diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño, realizado aplicando el modo participativo Diálogo Informado propuesto por Reimers y McGinn.

4.3.2. Hipótesis derivada 2

El supuesto a verificar en este caso es que la participación de los docentes de aula en el diseño de un Sistema de Indicadores para evaluar el desempeño de los centros, incidirá en una mayor auto-identificación con los resultados de aprendizaje de sus estudiantes. La relevancia de esta hipótesis se ubica en el hecho de que estudios previos en Honduras muestran el bajo nivel de responsabilización de los docentes respecto al aprendizaje que alcanzan sus alumnos (Perdomo, Aguilar, Alas y Hernández, 1997), por lo que incidir en esta variable se vuelve relevante para pretender mejorar las prácticas educativas predominantes en el sistema.

Para medir el nivel de auto-identificación de los docentes con los resultados de sus alumnos se utilizaron dos tipos de técnicas de recolección, una encuesta de respuesta cerrada jerarquizada (n = 357) y un grupo focal con 10 docentes para obtener información complementaria que permitiera enriquecer los hallazgos de la primera técnica. Esquemáticamente la estrategia desarrollada para evaluar esta variable se representa en la siguiente figura.

Figura No. 23 – INSTRUMENTOS APLICADOS A DOCENTES DE AULA



El cuestionario auto-administrado se orientó a conocer en qué medida los maestros consideran que el "desempeño del docente" es uno de los tres factores de mayor influencia en la determinación del rendimiento académico de los estudiantes. Como la interrogante única es jerarquizada se conoce además que tan relevante la consideran. El instrumentos de aplicó dos veces, una cuando se iniciaba el seminario-taller de diseño de indicadores de desempeño que corresponde a la medición "antes", la segunda en marzo-abril 2008, cuando finalizaba el seminario-taller, que representa la medición "después". La idea fue aplicar una técnica estadística que permitiera comparar los puntajes promedios de ambas aplicaciones, siendo la prueba t para datos relacionados la seleccionada (Pardo y Ruíz, 2002, p. 267). La siguiente tabla muestra los resultados del análisis estadístico.

Tabla No. 18 – **RESULTADOS DE PRUEBA t* PARA DATOS RELACIONADOS, COMPARANDO LA MEDIAS DE AUTO IDENTIFICACIÓN CON RESULTADOS DE APRENDIZAJE (COMPARACIÓN "ANTES" Y "DESPUÉS")**

	Media	N	D. Standard	Error stand. de media	t	Sig. (2 colas)
"Desempeño docente" (ANTES)	1.77	360	0.669	0.120	-5.211	0.000
"Desempeño docente" (DESPUÉS)	2.35	360	0.661	0.119		

* Aplicación en SPSS

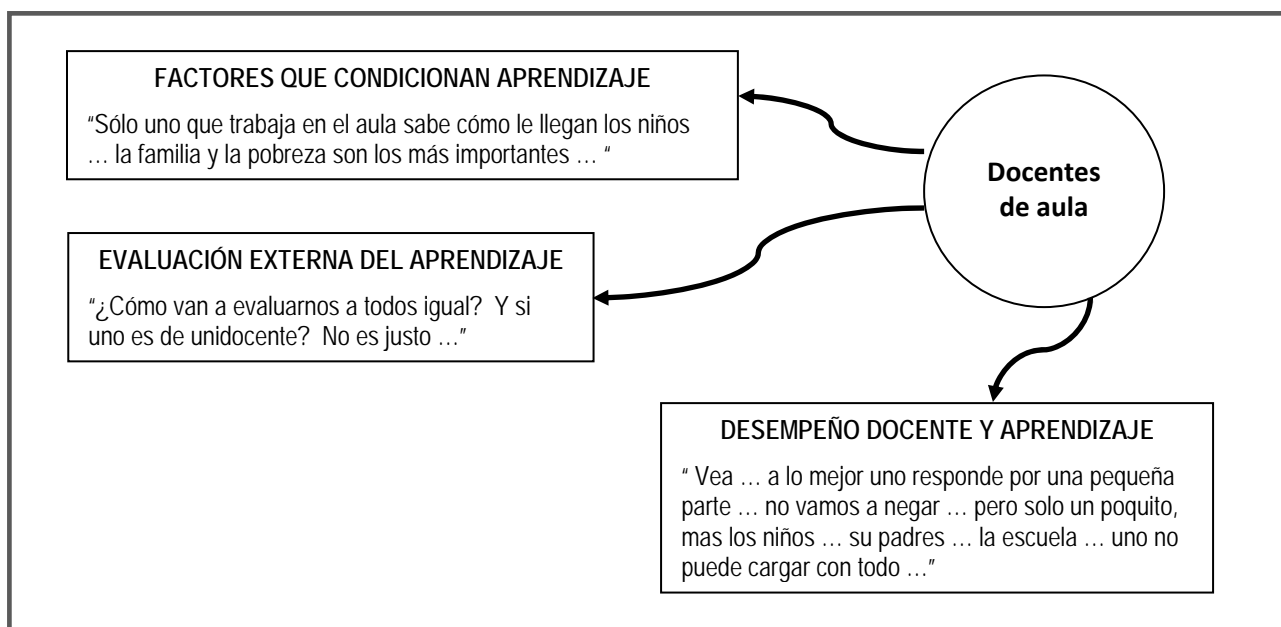
Los resultados indican que hubo un cambio acentuado, estadísticamente significativo, hacia un mayor nivel de auto-identificación de los docentes con los resultados de los alumnos, entre la medición "antes" (mayo-junio 2007) y la medición "después" (marzo-abril 2008). Ello puede interpretarse como una incidencia del seminario-taller, en el sentido de identificar los resultados de aprendizaje de los alumnos como un indicador internacional sobre desempeño de los sistemas educativos, centros escolares y docentes.

Es significativo también que en la primera aplicación, "antes", solo 5 docentes del total de la muestra ubicaron el "desempeño docente" como el principal factor condicionante del aprendizaje, mientras que en la segunda aplicación, correspondiente al "después", lo hicieron 20 maestros en total. De forma análoga, en la medición "antes" solo 39 docentes consideraron su desempeño como uno de los 3 factores más relevantes en relación con el aprendizaje,

mientras que en la medición “después” la proporción de docentes ascendió a 100 (el 28% de la muestra). Esta información se enriquece al considerar los criterios expresados por los docentes en la sesión de grupo focal en el que participaron 10 de ellos, cuando el seminario-taller recién iniciaba, reflejando la situación “antes”.

En ese contexto los docentes expresaron que, a su juicio, habían otros factores más importantes respecto a condicionar el aprendizaje de los estudiantes, tales como su actitud, el apoyo de los padres, los recursos didácticos disponibles, etc. De manera que la mayoría de los participantes coincidieron en señalar que su labor era “poco importante” para determinar los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos, pues pesan más las diferencias individuales y los factores del contexto. Por ello, la totalidad del grupo coincidió en que los resultados de pruebas externas **no** son un buen indicador para evaluar su desempeño profesional. Para ilustrar estas explicaciones de los docentes en la situación “antes”, la Figura No. 24 presenta citas textuales de los participantes.

Figura No. 24 – **FRASES ILUSTRATIVAS RESPECTO A LOS CRITERIOS DE LOS DOCENTES SOBRE SU NIVEL DE AUTO IDENTIFICACIÓN CON LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE DES SUS ALUMNOS (SITUACIÓN “ANTES” DEL SEMINARIO-TALLER)**

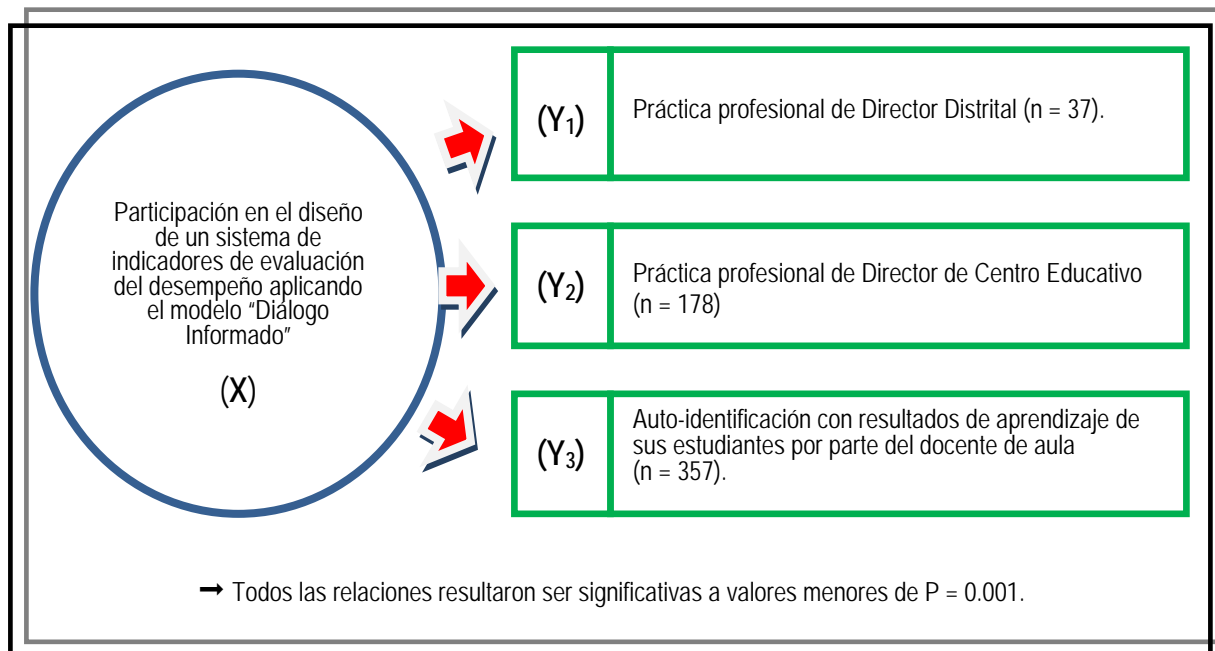


Fuente: Grupo focal con 10 docentes de aula participantes.

4.3.3. Hipótesis principal

En el presente estudio, y dada la forma como estaban enunciadas las hipótesis derivadas, sus resultados estadísticamente significativos determinan que se acepte la hipótesis de investigación principal que orientó todo el trabajo de investigación en su parte empírica. En efecto, tal como se planteara en el Marco Metodológico del presente informe, el estudio se desarrolló considerando una variable independiente "Participación en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño aplicando al modelo <Diálogo Informado>" y tres variables dependientes: 1) Práctica profesional del Director Distrital de Educación, 2) Práctica profesional del Director de Centro Educativo y 3) Auto-identificación con resultados de aprendizaje de sus estudiantes por parte del docente de aula. El siguiente esquema ilustra las variables contenidas en la hipótesis.

Figura No. 25 –RELACIÓN DE VARIABLES EN HIPÓTESIS PRINCIPAL



Todos los resultados muestran que tuvo lugar un cambio en las 3 categorías de participantes en el seminario-taller de diseño de un Sistema de Indicadores de desempeño. Cambios que se evidenciaron aplicando análisis de contenido en los informes de trabajo de Directores

Distritales y Directores de Centro sin grado atendido, análisis que revela un mayor peso de la dimensión pedagógica en el marco de las actividades profesionales reportadas periódicamente. Igualmente, se evidenció un cambio en el grado en el cual los docentes de aula se consideran responsables de los niveles de aprendizaje alcanzados por sus alumnos, ello a través de sus respuestas a un cuestionario auto-administrado de respuesta cerrada jerárquica. Como resumen del instrumental aplicado para verificar la hipótesis principal del estudio se presenta la siguiente tabla ilustrativa.

Tabla No. 19 – **RESUMEN DEL INSTRUMENTAL APLICADO PARA VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS PRINCIPAL DEL ESTUDIO**

	Directores Distritales	Directores de Centro sin grado atendido	Docentes de aula
n	37	178	357
Técnica de recolección	Análisis de contenido de informes de trabajo.	Análisis de contenido de informes de trabajo.	Cuestionario auto-administrado.
Técnica de análisis	Prueba McNemar para proporciones relacionadas.	Prueba t para comparar medias relacionadas.	Prueba t para comparar medias relacionadas.
Valor de prueba estadística	- 3.948	T = -24.08	-5.211
Significancia	0.000	0.000	0.000

4.3.4. Conclusiones: Lecciones aprendidas respecto a modelos participativos y desempeño

Los resultados obtenidos en relación con la verificación de la hipótesis principal del estudio pueden interpretarse a la luz de las relaciones entre los conceptos “Participación” y “Compromiso” desde la Teoría Administrativa y la Sociología Comunitaria, y también entre “Metas” y “Motivación” desde la Psicología del Trabajo. En relación con la primera, **se ha establecido claramente la relación entre participación en las organizaciones y desarrollo de compromisos respecto a las mismas:** “Es necesario considerar la relación directamente proporcional entre participación y compromiso ... ya que no se puede considerar la participación sin hacer referencia explícita y detallada del compromiso y analizar su peso y su papel en esa participación” (Montero, 1996, p. 6).

En este mismo sentido, Hernández (1994) al analizar cómo **la participación implica compromiso en la dinámica de las organizaciones comunitarias**, señala que la participación genera formas de comunicación horizontal entre los sujetos, lo que estimula el intercambio de conocimientos e información y, al mismo tiempo, formas de compromiso con esos “otros” que se comparte, pues “al participar nos hacemos responsables del presente que construimos con nuestra acción, nos comprometemos así con el devenir de ese espacio en el cual participamos (p. 26). Argumento que Kurt Lewin (1946, 1952), había expuesto ya respecto a **las fuerzas impulsoras** que operan en la dinámica participativa de los grupos.

De forma análoga, **la Teoría Administrativa ha venido dando relevancia a la participación en las empresas como un mecanismo de lograr mayor compromiso de los empleados**, y vinculado a ello, mayor desempeño. Por ello, se plantea que en la concepción moderna de la evaluación del desempeño (Chiavenato, 2002, p. 214), ésta se orienta hacia la planeación del futuro mediante el diálogo y la participación, pues “los objetivos deben ser negociados para que haya compromiso” (p 215). Es claro entonces que desde la visión gerencial, la participación es una herramienta y también un método, muy útil para lograr compromiso hacia la empresa. Por ello se plantea que, en “las macrotendencias de la gestión del talento humano ... hay un énfasis en la cultura participativa ...” como vía para volver más eficientes y eficaces a las organizaciones (p. 468-469).

Respecto al segundo binomio de conceptos referidos, “Metas” y “Motivación”, la Psicología del Trabajo plantea claramente la relación entre ellos desde la Teoría del Establecimiento de metas de Locke y Latham (1990). Estos autores plantearon que **las metas tienen dos funciones básicas: Son el fundamento de la motivación de las personas y además orientan el comportamiento**. Las metas dirigen la acción y también la atención de los sujetos, con lo que sus esfuerzos pueden focalizarse, y con ello, mejorar su desempeño en el ámbito laboral. En estos casos la fuente de motivación es el deseo y la intención de conseguir la meta, previamente aceptada por los individuos. Estudios empíricos desde esta perspectiva muestran que el establecimiento de metas produce un mejor rendimiento de los empleados.

Desde la base de estos aportes de la Teoría Administrativa y la Psicología del Trabajo, puede interpretarse entonces la incidencia de la aplicación de un modelo participativo, en el desempeño profesional de los participantes. En primer lugar puede plantearse que el largo **proceso participativo** desarrollado para el diseño del sistema de indicadores (un año aproximadamente, con reuniones plenarias mensuales más trabajo de equipos), generó cierto **nivel de compromiso** respecto al colectivo y los frutos de su trabajo. De manera que, en tanto habían aportado sus ideas, discutido su forma y contenido, etc., se podían auto-identificar como co-autores del sistema de indicadores, y en ese sentido, comprometidos con su contenido.

Adicionalmente a esta vinculación Participación-Compromiso, el hecho de que el trabajo respecto al cual se desarrolló el proceso participativo fuese el diseño de un sistema de indicadores de desempeño, que desde la moderna concepción de evaluación del desempeño (EPPO) son metas u objetivos, incide para agregar elementos de motivación a los participantes. En este sentido, el sistema de indicadores diseñado no es mas que un **conjunto de metas u objetivos establecidos colectivamente, propuestos y aceptados por los participantes, y con ello, una motivación adicional para su desempeño profesional.**

5. SÍNTESIS DE RESULTADOS: HALLAZGOS PRINCIPALES

A semejanza de lo realizado en el capítulo anterior (aunque ahora con el propósito contrario: resumir), la exposición de este apartado se organizó en función de los tres grandes objetivos de investigación planteados al inicio de este informe.

- 1. La elaboración y cálculo sistemático de indicadores de la situación educativa es una consecuencia de la actual tendencia evaluativa a nivel mundial (procedente de la Rendición de Cuentas en la "nueva" administración pública), y ha tenido gran incidencia sobre las formas de concebir y utilizar la información acerca de la educación, transformando notablemente el campo de las estadísticas tradicionales, continuando así una tendencia iniciada antes en otros ámbitos sociales. Fruto de este interés han sido las diversas iniciativas desarrolladas a escala nacional, regional e internacional, para construir sistemas de indicadores en educación (OCDE, IEA, PRIE, UNESCO, OEI, centros de investigación nacionales y regionales, secretarías de educación, etc.).***

En las últimas dos décadas **es cada vez más frecuente el uso de indicadores educativos**, en contextos muy diferentes y haciendo referencia a realidades muy diversas. En general, hoy tiende a considerarse que los indicadores permiten aumentar el conocimiento de los problemas educativos, aportan interpretaciones de los mismos y proporcionan información para discutir posibles soluciones a los problemas detectados. Así, se convierten en instrumentos que pueden desempeñar un papel relevante para la objetivación del debate educativo en las sociedades democráticas (Tiana, 1998).

Los indicadores educativos se han convertido entonces en una herramienta "indispensable" para describir y conocer la realidad educativa de los países pero, sobre todo, para facilitar la definición de objetivos, comprobar su consecución y contribuir a la toma de decisiones (*Special Study Panel*, 1991). Los indicadores deben ofrecer información cuantificada con el propósito de ayudar a los participantes en acciones públicas a comunicarse, negociar y tomar decisiones (UE, 1999).

Hasta ahora los indicadores han sido utilizados principalmente con fines de diagnóstico, de descripción de lo que está ocurriendo en los sistemas educativos nacionales, es decir con fines de evaluación del pasado para tomar correctivos a futuro. La OCDE en cambio está agregando a esta función diagnóstica la de ayudar a verificar cómo se van cumpliendo las metas/ objetivos planteados en el presente. En este sentido **un indicador puede pasar a definirse como la medición de un objetivo que se persigue**, de un recurso que se desea movilizar (Comisión Europea, 1999).

Ningún indicador particular, tanto si proviene de una estadística simple o compleja, o de una información elaborada, puede proporcionar por sí sólo información relevante sobre realidades tan complejas como las educativas. Por esta razón **surge la necesidad de elaborar sistemas de indicadores** que generen información amplia y precisa sobre los sistemas educativos (Shavelson *et al.*, 1989).

La cantidad de indicadores que puede contener un sistema varía mucho, PRIE ha definido cinco grandes categorías con una veintena de indicadores actualmente en construcción para América Latina, la OCDE trabajó con 47 indicadores en el informe de 1997, con 36 en el siguiente año 1998 y 30 para el 2001, el Instituto de Estadísticas de la UNESCO reporta en su página web más de 1000 indicadores en el área de la Ciencia, Cultura y Tecnología, etc. Pero más importante que la cantidad de indicadores que contenga el sistema es **la capacidad de satisfacer las demandas de información que desde los objetivos educativos se plantean** (OEI, 2008).

Incluyendo su proyecto INES, la experiencia de la OCDE en este campo es muy valiosa. El sistema de indicadores de la OCDE ha venido evolucionando durante alrededor de diez años y en la actualidad es un sistema altamente desarrollado. Pero refleja los intereses y necesidades de sus países miembros, como corresponde a cualquier sistema de indicadores relevante y pertinente. Tendría que ser adaptado para transformarlo en un sistema que pudiera ser adoptado satisfactoriamente por los países de América Latina. Gran parte de su trabajo (y su forma de trabajar) podrían ser utilizados en forma progresiva en la región, de

acuerdo al nivel de desarrollo y sofisticación de sus estadísticas educativas, especialmente en áreas como los indicadores de costos y finanzas del sector (McMeekin, 1998).

Para aproximarse a la calidad de la educación, tanto la UNESCO como PIRLS y OCDE **utilizan el paradigma de insumos-procesos-resultados**. En este sentido, la calidad de la educación es definida con relación a los recursos, materiales y humanos, que invierten en ella; así como con relación a lo que ocurre en la escuela y en el aula, o sea los procesos de enseñanza y aprendizaje, los currículos, las expectativas con relación a los aprendizajes de los niños, etc. Asimismo, la calidad puede ser definida a partir de los resultados educativos, representados por el desempeño de los alumnos (PIRLS, 2003).

Sin embargo, **la mayoría de los estudios internacionales hacen énfasis en la evaluación de los sistemas educativos a través de la medición de los aprendizajes** (los resultados o productos, en el modelo referido.) En efecto, a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, los estudios de la IEA han servido de referencia y de modelo para la puesta en marcha de nuevas iniciativas de evaluación internacional de los resultados educativos en términos de niveles de aprendizaje de los alumnos a través de pruebas estandarizadas. En la actualidad, son diversos los organismos y las instituciones que llevan a cabo estudios de esta naturaleza, bien a escala mundial, bien circunscribiéndose a algunas áreas geográficas o geopolíticas concretas. La situación es tal que puede afirmarse que se está asistiendo a un auge considerable de los estudios internacionales que tienen por objeto la evaluación del rendimiento educativo (Murillo, 2003). Este énfasis no está exento de riesgos pues agrega presión a los centros educativos más carenciados (Elmore, 2003).

No cabe duda de que **la investigación sobre rendimiento académico puede aportar interesantes informaciones que ayuden a la toma de decisiones** por parte de las Administraciones y a la puesta en marcha de programas de mejora en centros docentes, de forma que ambas contribuyan a aumentar los niveles de calidad y equidad de los sistemas educativos. **Sin embargo, la investigación desarrollada en otros contextos** con datos de sistemas educativos con características muy diferentes a las de Latinoamérica y con

condiciones sociales, culturales y, sobre todo, económicas tan diferentes, **debe analizarse en perspectiva**. Si realmente se pretende que sea útil, debe estar desarrollada analizando la realidad de los sistemas educativos latinoamericanos, con datos de estas escuelas y realizada por investigadores que conozcan en profundidad dicha realidad (Murillo, 2003).

Los factores asociados al rendimiento escolar encontrados en las distintas investigaciones desarrolladas en América Latina han mostrado que, junto con los hallados en investigaciones de otros países, aparecen otros elementos propios de este contexto. Así, se destacan principalmente dos: los recursos humanos, los materiales y la calidad del docente y de sus condiciones para desempeñar su labor. De esta forma, se puede concluir que **los resultados de la investigación internacional sobre rendimiento escolar resultan una excelente base, un punto de partida, para la realización de trabajos en Latinoamérica**. Sin embargo, han de ser complementados con informaciones procedentes de investigaciones y análisis de la propia realidad regional.

2. *Los modelos participativos como el Diálogo Informado son una nueva forma de concebir la relación entre investigación educativa y diseño e implementación de política educativa, en los que se trata de superar la tradicional dicotomía entre expertos consultores (nacionales e internacionales) que "saben" lo que debe hacerse y actores educativos (maestros, directores, funcionarios de secretarías de educación, estudiantes, etc.) que "ejecutan" medidas que, a menudo, no entienden ni sus propósitos originales, ni su lógica interna, ni mucho menos las consecuencias esperadas.*

El modelo participativo "Diálogo Informado" surge ante la evidencia de que la producción masiva de información basada en la investigación, no ha generado cambios significativos en la toma de decisiones en política educativa; mas bien, "estudios sobre la utilización del conocimiento documentan las dificultades que experimentan los investigadores para conseguir que los formuladores de las políticas hagan uso de sus hallazgos" (Reimers y McGinn, 1997, p. 17-18). Ante lo cual los autores proponen que "Una estrategia fructífera implica la identificación de los múltiples grupos de portadores de intereses, que configuran la manera como se forman las políticas educativas. **Para maximizar el impacto de la**

investigación en la formulación de política, se requiere atender a esos grupos como parte del proceso de investigación.” (p. 49).

En el mismo sentido, ante la tendencia internacional de implementar sistemas de rendición de cuentas en educación, y dado que en América Latina en general y en Honduras en particular, no se cumplen aún ni las condiciones técnicas para su implementación (PREAL, 2001), ni las condiciones políticas (dadas las relaciones de poder entre las Secretarías de Educación y las organizaciones magisteriales; PREAL-CINDE, 2006), **varios expertos han recomendado un trabajo político de construcción de consensos con los gremios docentes y demás actores involucrados, para evitar el fracaso de la política** (McMeekin, 2006; LABEL, 2001; Puryear, 2006).

Estas recomendaciones, y la aplicación del modelo participativo Diálogo Informado en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño en educación, están en sintonía con lo planteado desde la teoría de la administración respecto a que la evaluación del desempeño “moderna” se efectúa bajo el enfoque Evaluación Participativa por Objetivos EPPO, lo que vuelve esta actividad menos conflictiva y más eficaz para los fines de la organización (Chiavenato, 2002). Precisamente, este puede considerarse el principal hallazgo de esta etapa del estudio: Durante un año (mayo 2007 – abril 2008) se trabajó con un total de 572 profesionales de la educación (37 directores distritales, 178 directores sin grado y 357 docentes de aula), sin que se hubieran presentado grandes conflictos, expresiones de abierta oposición o inconformidad, denuncias con los colegios magisteriales, protestas, etc. **Lejos de ello, se operó en un ambiente de alto grado de participación e incluso de motivación, por una buena parte de los asistentes, pese a estar claro que estaban construyendo un sistema de rendición de cuentas para ellos mismos, sus centros educativos y sus distritos escolares.**

Un tema abordado en el seminario-taller que generó mucho análisis y discusión fue el de la identificación de indicadores educativos cuya manifestación fuese claramente diferenciable en cuanto a responsabilidad “principal” entre docentes, directores de centro, directores

distritales y otros actores del sistema. La relevancia que los participantes le otorgaron al temas es coincidente con lo planteado desde la Psicología del trabajo en el sentido de que **en evaluación del desempeño es fundamental distinguir entre Rendimiento/ Desempeño** (que se refiere a actividades que están bajo el control de los sujetos evaluados) y **Efectividad**, que incluye factores sobre los cuales el empleado tiene poca influencia, aunque sean muy importantes para la organización (Muchinsky, 2004). Obviamente esta delimitación de responsabilidades no es nada sencilla cuando se trata de fenómenos sociales multidimensionales como los procesos educativos.

Otra manifestación interesante de los participantes durante el proceso fue un progresivo sentido de "identidad" entre directores distritales, directores de centro y docentes de aula que pertenecen a un mismo distrito, que se manifestó no solo a nivel de participación y propuestas relacionadas con el trabajo, sino incluso con su ubicación espacial durante las plenarios. Este fenómeno no se manifestó de igual manera al inicio del proceso sino que se fue intensificando en los últimos meses, coincidiendo con la conformación de equipos de trabajo regionales. Estas conductas están en concordancia con lo planteado desde la Psicología del Trabajo en el sentido que **las evaluaciones sobre el desempeño pueden, si son aplicadas exitosamente, generar compromiso y lealtad hacia la organización y/ o** unidad laboral en la que están inmersos los empleados (Murphy y Cleveland, 1995).

Finalmente, en concordancia con lo señalado por Murillo en el sentido de que uno de los requisitos para que los resultados de investigación educativa sobre factores asociados con el rendimiento académico "sean realmente útiles, es que hayan sido obtenidos a partir del análisis de la realidad que se quiere mejorar" (2003, p. 1), y la OCDE en relación con que los indicadores deben estar en correspondencia con los objetivos educativos del mismo sistema educativo al que pertenecen (Comisión Europea, 1999), **los indicadores seleccionados por los participantes reflejan y se adaptan a la realidad educativa hondureña**. En ese sentido, por ejemplo, se descartó al menos inicialmente, la variable Relevancia en el sistema de indicadores, por conocerse que en Honduras el currículum es unificado para todo el país, con los mismos libros de texto para alumnos y Guías didácticas para docentes, y salvo casos

aislados, no se desarrollan adaptaciones curriculares regionales o de centro. En cambio, sí se dio relevancia a la infraestructura escolar y a la asistencia de los maestros a sus centros de trabajo, dos temas en los cuales el sistema educativo hondureño presenta dificultades muy marcadas.

3. *Mediante la aplicación de un diseño Pre-experimental con medición inicial, el estudio muestra cómo, aún en contextos cuya cultura organizacional es completamente ajena a la rendición de cuentas, como es el caso de los centros escolares del sistema educativo hondureño, la aplicación de un modelo participativo en el que los futuros usuarios se incorporan activamente en el diseño de un sistema de indicadores de evaluación de desempeño, incide en la modificación de su práctica profesional en relación con los indicadores seleccionados.*

Los resultados obtenidos en relación con la verificación de la hipótesis principal del estudio pueden interpretarse a la luz de las relaciones entre los conceptos "Participación" y "Compromiso" desde la Teoría Administrativa y la Sociología Comunitaria, y también entre "Metas" y "Motivación" desde la Psicología del Trabajo. En relación con la primera, **se ha establecido claramente la relación entre participación en las organizaciones y desarrollo de compromisos respecto a las mismas**: "Es necesario considerar la relación directamente proporcional entre participación y compromiso ... ya que no se puede considerar la participación sin hacer referencia explícita y detallada del compromiso y analizar su peso y su papel en esa participación" (Montero, 1996, p. 6). Argumentos que Kurt Lewin (1946, 1952) había expuesto ya respecto a **las fuerzas impulsoras** que operan en la dinámica participativa de los grupos.

En este mismo sentido, Hernández (1994) al analizar cómo **la participación implica compromiso en la dinámica de las organizaciones comunitarias**, señala que la participación genera formas de comunicación horizontal entre los sujetos, lo que estimula el intercambio de conocimientos e información y, al mismo tiempo, formas de compromiso con esos "otros" que se comparte, pues "al participar nos hacemos responsables del presente que construimos con nuestra acción, nos comprometemos así con el devenir de ese espacio en el cual participamos (p. 26).

De forma análoga, **la Teoría Administrativa ha venido dando relevancia a la participación en las empresas como un mecanismo de lograr mayor compromiso de los empleados**, y vinculado a ello, mayor desempeño. Por ello, se plantea que en la concepción moderna de la evaluación del desempeño (Chiavenato, 2002, p. 214), ésta se orienta hacia la planeación del futuro mediante el diálogo y la participación, pues "los objetivos deben ser negociados para que haya compromiso" (p 215). Es claro entonces que desde la visión gerencial, la participación es una herramienta y también un método, muy útil para lograr compromiso hacia la empresa. Por ello se plantea que, en "las macrotendencias de la gestión del talento humano ... hay un énfasis en la cultura participativa ..." como vía para volver más eficientes y eficaces a las organizaciones (p. 468-469).

Respecto al segundo binomio de conceptos referidos, "Metas" y "Motivación", la Psicología del Trabajo plantea claramente la relación entre ellos desde la Teoría del Establecimiento de metas de Locke y Latham (1990). Estos autores plantearon que **las metas tienen dos funciones básicas: Son el fundamento de la motivación de las personas y además orientan el comportamiento**. Las metas dirigen la acción y también la atención de los sujetos, con lo que sus esfuerzos pueden focalizarse, y con ello, mejorar su desempeño en el ámbito laboral. En estos casos la fuente de motivación es el deseo y la intención de conseguir la meta, previamente aceptada por los individuos. Estudios empíricos desde esta perspectiva muestran que el establecimiento de metas produce un mejor rendimiento de los empleados.

Desde la base de estos aportes de la Teoría Administrativa y la Psicología del Trabajo, puede interpretarse entonces la incidencia de la aplicación de un modelo participativo, en el desempeño profesional de los participantes. En primer lugar puede plantearse que el largo **proceso participativo** desarrollado para el diseño del sistema de indicadores (un año aproximadamente, con reuniones plenarias mensuales más trabajo de equipos), generó cierto **nivel de compromiso** respecto al colectivo y los frutos de su trabajo. De manera que, en tanto habían aportado sus ideas, discutido su forma y contenido, etc., se podían auto-

identificar como co-autores del sistema de indicadores, y en ese sentido, sentirse comprometidos con su contenido.

Adicionalmente a esta vinculación Participación-Compromiso, el hecho de que el trabajo respecto al cual se desarrolló el proceso participativo fuese el diseño de un sistema de indicadores de desempeño, que desde la moderna concepción de evaluación del desempeño (EPPO) son metas u objetivos, incidió para agregar elementos de motivación a los participantes. En este sentido, el sistema de indicadores diseñado no es mas que **un conjunto de metas u objetivos establecidos colectivamente, propuestos y aceptados por los participantes, y con ello, una motivación adicional para su desempeño profesional.**

6. RECOMENDACIONES: NUEVAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL TEMA

Una investigación siempre se focaliza sobre una porción intencionalmente “recortada” de la realidad, y se plantea sólo algunas pocas de las muchas preguntas posibles sobre ese objeto de estudio. Por ello, además de por otros varios factores, los resultados de un estudio siempre dejan algunas interrogantes sin responder, y mejor aún, abren las puertas para nuevas preguntas de investigación. A continuación se plantean algunas de ellas en relación con los resultados anteriormente presentados.

1. ***Si la aplicación de un modelo participativo para diseñar un sistema de indicadores de desempeño muestra incidencia sobre el desempeño profesional de los participantes, cabe plantearse ¿Por cuánto tiempo se mantiene ese efecto si no se les da seguimiento/ retroalimentación?, si el sistema se implementa, ¿La incidencia se mantendrá?, ¿El impacto en la práctica profesional se manifestará también en los procesos de aula?, ¿Se podrán observar los efectos sobre el aprendizaje de los alumnos?***

Dado que los resultados estadísticos del estudio muestran claramente que sí hubo una incidencia en la práctica profesional de los participantes, surgen varias preguntas de inmediato respecto a las consecuencias y el valor de ese resultado. La primera podría referirse a si el hecho de que la medición “después” se hiciera precisamente al final del seminario-taller (que operaba como estímulo), no estará afectando la medición bajo el efecto conocido como “Hawthorne”. Relacionado con esta duda cabe preguntarse por cuánto tiempo se mantendrá el tipo de modificación observada en la práctica profesional de los participantes, si se está ante un cambio duradero o solamente ante una modificación coyuntural relacionada con la proximidad temporal del estudio. Otras interesantes preguntas que se desprenden de los resultados se refieren a si los cambios observados tienen alguna repercusión en los procesos de aula, y finalmente, en los niveles de aprendizaje de los alumnos. Un estudio que diera seguimiento a estos aspectos podría arrojar resultados relevantes.

2. ***Hay acuerdo respecto a que la Rendición de Cuentas es deseable pero todavía es incipiente su desarrollo en América Latina. Sin embargo, su aplicación en el primer mundo, en particular bajo la forma de pruebas estandarizadas en Estados Unidos, ha despertado ciertos cuestionamientos respecto a sus efectos sobre las escuelas públicas, ¿Qué implicaciones tienen esos cuestionamientos para el contexto latinoamericano?, ¿Puede dar lugar a efectos "perversos" de la evaluación?***

Parece existir consenso respecto a que la Rendición de Cuentas se orienta a mejorar el desempeño de los centros educativos y, en general, del sistema educativo. Es decir, es un modelo de evaluación orientado a la mejora mas que a "castigar" los casos de menor rendimiento. Sin embargo, R. Elmore (2002 y 2003), Darling Hammond (2001) entre otros, han señalado el riesgo de presionar sin brindar simultáneamente el apoyo correspondiente, a los centros con pobre dotación de recursos humanos y materiales, dado que puede generar varios efectos "perversos" tales como enseñar para las pruebas; tratar de hacer fraude en las pruebas por diferentes vías; ante la incapacidad de competir, desatenderse de los resultados de las pruebas y desprestigiarlas en el medio escolar (algo que ya ocurrió en Honduras con las pruebas de UMCE) ¹, conflictos internos en los centros educativos dado que se les pide cuentas como una organización cuando realmente no operan como tal en el área pedagógica, etc. Cabe plantearse entonces ¿Se están produciendo efectos "perversos" de la evaluación en los países de la región en los cuales se está iniciando la implementación de un sistema de Rendición de Cuentas?, ¿Qué modalidades asumen esos efectos "perversos" de la evaluación?, ¿Qué consecuencias tienen sobre la dinámica de los centros educativos la implementación del sistema?, como organización laboral sin tradición de evaluación externa, ¿Cómo se traduce la presión externa en la dinámica interna de la escuela?, etc.

¹ Las pruebas que la Unidad de Medición de la Calidad Educativa aplicó en los años 90 e inicios de la presente década fueron completamente deslegitimadas por el magisterio nacional.

3. ***Existe consenso internacional sobre la utilidad (incluso necesidad según algunos autores) de los indicadores educativos asociados a sistemas de evaluación del desempeño. Sin embargo, se presentan varias interrogantes en relación con el tema.***

Hay varios proyectos internacionales que actualmente orientan esfuerzos a crear sistemas de indicadores regionales (PREI, OEI, OCDE, UNESCO, etc.), sin embargo, al mismo tiempo se plantea que los indicadores deben estar en concordancia con el contexto y los objetivos del sistema educativo local (OCDE). Surgen entonces preguntas respecto a cuáles indicadores pueden al mismo tiempo ser pertinentes localmente y significativos en el análisis comparativo internacional, ¿Qué indicadores son comunes a PREI, WEI, OEI, OCDE?, ¿Cuáles indicadores son de uso frecuente en Latinoamérica y no en el primer mundo?, ¿Qué relación hay entre los indicadores de Asia y los de Latinoamérica?, ¿Alguno de los sistemas propuestos recoge información cualitativa para construcción de indicadores?, ¿Qué implicaciones tiene el hecho de utilizar o no información cualitativa? Son algunas de las muchas interrogantes esperando respuesta en el tema de los indicadores educativos.

4. ***El modelo participativo Diálogo Informado muestra haber sido exitoso en la aplicación realizada en el presente estudio, ¿Qué implicaciones tienen ello para la implementación de políticas de Rendición de Cuentas en contextos socioeducativos como los de América Latina?***

Es obvio que aún cuando los resultados de la aplicación del Diálogo Informado en el contexto del diseño de un sistema de indicadores de evaluación de desempeño para la educación básica en Honduras ha dado buenos resultados, solo su aplicación repetida en otros contextos daría una valoración más confiable sobre el modelo. En especial porque la experiencia en esta investigación muestra que se requiere ir haciendo adaptaciones en las diferentes etapas del proceso de acuerdo a la dinámica de grupo de trabajo. Cabe plantearse entonces, ¿Cualquier otro modelo participativo mostrará el mismo tipo de resultado para el diseño de la política educativa?, ¿Los resultados satisfactorios sirven para el diseño de la política educativa o también para su implementación? El modelo Diálogo Informado fue propuesto desde la óptica de la política educativa pero, ¿Es válido para otras áreas de política social?, etc.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Abdala, F. (1997). **Sistema de estadísticas educativas de la Argentina**, UNESCO – OREALC, Buenos Aires, Febrero.
2. Aguerro, I. (1998). **América Latina y el desafío del tercer milenio. Educación de mejor calidad con menores costos**, Chile.
3. Aguerro, I. (1996). **La escuela como organización inteligente**, Buenos Aires, Edit. Troquel.
4. Alvaro, M. *et al.* (1990). **Hacia un modelo causal del rendimiento académico**, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia – Centro de Investigación, Documentación y Evaluación.
5. Anderson, L. W. (1991). “Oportunidades de aprendizaje”, en T. Husén y T. N. Postlethwaite, Eds.: **Enciclopedia Internacional de la Educación**, Barcelona, Vicens Vives – Ministerio de Educación y Ciencia, Vol. 7, p. 4316-4320.
6. Apablaza, R. (2002). **Modelo motivacional para el desarrollo organizacional a través del rediseño del trabajo**. Memoria para la obtención del grado de Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile.
7. Arancibia, V. y Rosas R. (1994). **Medición de la calidad de la educación en América Latina**, REPLAD-UC, Santiago.
8. Ardila, F. (2003). “La Reforma de la Administración Pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales” en **VIII Congreso Internacional de CLAD**, Panamá.
9. Behn, R. (2004). “Replanteamiento de la Responsabilización en Educación” en **Estrategias para la Reforma de Dirección Pública**, Vol. 13.
10. Berg, H. (2002). “Trabajadores y empresarios: socios de un mismo proyecto” en **Management en Recursos Humanos** No. 11. Chile.
11. Callejo, Javier. (2001). **El grupo de discusión: Introducción a una práctica de investigación**, Barcelona. Edit. Ariel.
12. Campbell, Mc Cloy, Oppler y Sager (1993). “A theory of performance” en **Personnel selection in organizations**. San Francisco. Edit. Jossey – Bass.
13. Casanova, M. A. (1992). **La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo**, Zaragoza, Edelvives.

14. Chain, C. (1998). **Gestión de información en las organizaciones**, España, Universidad de Murcia.
15. Carnoy M. y Loeb S. (2004) **¿Tiene efectos la responsabilidad externa en los indicadores educativos de los alumnos? Un análisis entre los estados de los E.E.U.U.** PREAL, Chile.
16. CERI (1994). **Making Education Count. Developing and Using International Indicators.** París, CERI-OCDE.
17. CEPAL (1999). **Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública.** Serie Manuales. Chile. A cargo de Héctor Sanín Ángel.
18. CEPAL (2000). **Función de la evaluación de planes y programas, estrategias y proyectos.** Serie Gestión Pública. Chile. A cargo de Eduardo Wiesner.
19. Chiavenato, I. (2000). **Introducción a la Teoría Gerencial de la Administración.** México. Editorial Mc Graw Hill (5ta edición).
20. Chiavenato, I. (2002). **Gestión del Talento Humano.** México. Editorial Mc Graw Hill.
21. CLEB (2001). **Procesos de reforma educativa.** Chile.
22. Comisión Europea (1999). Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. Evaluating socio-economic programmes, Vol. 2. Luxemburg. Office for Official Publications of the European Communities.
23. Consejo de la Unión Europea (2008) Proyecto de informe conjunto de situación del 2008 del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo «Educación y Formación 2010»: Bruselas.
24. Conyon, M. y Freeman, R. (2002). Beneficios para la empresa de contar con trabajadores – accionistas. **Management en Recursos Humanos.**, No. 5, p. 7-13.
25. Coy, D. (2001). **Responsabilización y Rendición de Cuentas Pública: Un nuevo paradigma en los reportes anuales de las universidades y colegios universitarios.** Academic Press.
26. Corporate Leadership Council (2004). **Driving employee performance and retention through engagement.** Washington, DC, EUA, Corporate Executive Board.
27. Corvalán, J. (2006). “Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación” en **Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional.** Chile. Editorial San Marino.

28. Cuban, L. (2001). How Systemic Reform Harms Urban Schools, **Education Week**, May, p. 1-5.
29. Darling Hammond, L. (2001). **El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos**. Barcelona. Ariel.
30. Darling Hammond, L. (1990). "Instructional Policy into Practice: The Power of the Bottom Over the Top". **Educational Evaluation an Policy Analysis**. 12(3): 339-347.+
31. D. Honegger, D. Sherman Y I. McGivern. (2003). **Comparative Indicators of Education in the United States and other G8 Countries: 2002**. National Center for Education Statistics. U.S. Department of Education.
32. Davis, K. y Newstrom, J. (1993). **Comportamiento Humano en el Trabajo**. Mexico. Editorial Mc Graw Hill. Octava edición.
33. Dessler, G. (1996). **Administración de personal**. México. Prentice Hall Hispanoamérica. Sexta edición.
34. De Sebastian, L. (1989). "El Neoliberalismo una negociación del liberalismo" en **Realidad económica-social**. El Salvador. UCA editores.
35. Eaker, D. J., G. W. Noblit, *et al.* (1992). "Reconsidering Effective Staff Development: Reflective Practice and Elaborated Cultural as Desirable Outcomes", en W. T. Pink y A. A. Hyde (eds). **Effective Staff Development for School Change**. Norwood, NJ.: Ablex, 153-169.
36. Eisner, E. (1982). "An artistic approach to supervision", en T.J. Sergiovanni (ed), **Supervision of Teaching**. Alexandria, VA: **Association for Supervision and Curriculum Department** (ASCD), 53-66.
37. Elmore, R. F. (2001). "Psychiatrics and Lightbulbs: Educational Accountability and the problem of capacity". Paper prepared for the **American Educational Research Association**. Washington, DC.
38. Elmore, R. F. (2000). **Building a New Structure for School Leadership**. Washington, DC.: Albert Shanker Insitute, Trabajo obtenible en [consulta 10-09-03]: <http://www.shankerinstitute.org/>
39. Elmore, R. (2002). Unwarranted Intrusion, **Education Next**, 2(1), 30-35. <http://www.educationnext.org>

40. Elmore, R. (2003). "Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación", en **Profesorado**, revista de currículum y formación del profesorado.
41. Feldman, C. (1989). **Order without design: Information production and policy making**. California. Stanford University Press.
42. Feiman-Nemser, S. (1983). "Learning to Teach", en L. S. Shulman y G. Sykes (eds), **Handbook of Teaching and Policy**. New York: Longman Publishers, p. 150-170.
43. Fenstermacher, G. D. (1985). "Determining the Value of Staff Development", **The Elementary School Journal**, 85(3): 281-314.
44. Fernández Enguita, M. (1999). **¿Es pública la escuela pública?**, Cuadernos de Pedagogía, 284, 76-81.
45. Ferrer, G. y Arregui P. (2003). **Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: Criterios para girar futuras aplicaciones**. PREAL. Chile.
46. FLACSO (1995). **¿Es posible concertar las políticas educativas?** Buenos Aires. Mino y Dávila editores.
47. Flores, F. (1995). **Creando organizaciones para el futuro**. Chile Dolmen Editores.
48. Fuller, B. (1987). "What school factors raise student achievement in the third world" en **Review of Educational Research**. No. 57 (2).
49. Fullan, M. (1991). **The New meaning of Educational Change**. New York: Teachers College Press (Ed. esp.: **El cambio educativo, guía de planeación para maestros**. México. Trillas 2000).
50. Gabarrón L. y Hernández L. (1994). **Investigación Participativa**. Colección Cuadernos Metodológicos. Madrid. Edit. MILOFE S.A.
51. Garrido, J. L. (1995). **Problemas mundiales de la Educación**. Dykinson.
52. Greensberg, I. (1986). "Determinants of perceived fairness of performance evaluations" in **Journal of Applied Psychology** No. 71.
53. González Contú, R. (2001). **Sistema de indicadores del INEA**. México.
54. Gómez Mejía, L. Bakin, D. y Candy R. (2005). **Recompensa del rendimiento**. Programa de desarrollo gerencial, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

55. Gúzman, P. y Lacámara, S. (2004). **Análisis de la motivación, incentivos y desempeño en dos empresas chilenas**. Memoria para optar al título de Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
56. Hargreaves, A. (2003). **Enseñar en la sociedad de la información**. Barcelona: Octaedro.
57. Hargreaves, A. y otros (2001). **Learning to Change. Teaching Beyond Subjects and Standards**. San Francisco: Jossey Bass (trad.: Aprender a cambiar. La enseñanza más allá de las materias y los niveles. Barcelona: Octaedro. 2002).
58. Havelock, R. G. (1972). **Bibliography on Knowledge utilization and dissemination**. University of Michigan.
59. Hernández, S., Fernández C. y Baptista L. (2006). **Metodología de la Investigación**. México. Editorial Mc Graw Hill. 4ta edición.
60. Herzberg, F. (2003). "Una vez más: ¿Cómo motiva a sus empleados?" (versión electrónica) **Harvard Business Review**. Serie Clásicos, p. 3-11.
61. ILPES (2003). **Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina**. Chile.
62. ILPES (1965). **Discusiones sobre Planificación**. Siglo XXI, 5ta edición. Santiago de Chile.
63. Izquierdo, C. (2003). **Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores de impacto social de la educación en América Latina y el Caribe**. México. Universidad Iberoamericana.
64. Jiménez Castro, Wilbur. (1971). **Administración Pública para el Desarrollo Integral**. Fondo de Cultura Económica. México DF.
65. Kaplan, Marcos (1997). "Crisis y reformas del Estado Latinoamericano". En: revista **CLAD Reforma y Democracia**. Caracas. No. 9.
66. Keohane, Robert O. (1993). **Instituciones Internacionales y Poder Estatal**. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires.
67. Klisberg, Bernardo (1997). "Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de convencionalismos y dogmas". En: **Revista del CLAD. Reforma y Democracia**. Caracas No. 8.
68. LABEL (2001). **Fortaleciendo la rendición de cuentas**. Chile. Edición Multicopiada.

69. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (1998). **Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado**. Santiago de Chile. OREALC-UNESCO.
70. Lathan, Skarlick, Irvine y Siegel. (1993). "The increasing importance of performance appraisals to employee effectiveness in organizational settings in North America" in **International review of industrial and organizational psychology**. Vol. 2. Londres, Editorial Wiley.
71. Levy, E. (1998). **Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia docente**. Brasil.
72. Lewin, K. (1973). "Action Research and minority problems". En Kilewin: **Resolving Social Conflicts**. London. Souvenirs Press.
73. Locke E. y Latham G. (1990). **A theory of goal setting and task performance**. Editorial Prentice Hall. E.U.
74. Manno, B. V. (2006). "Las escuelas charter y la idea de consecuencias vinculadas a la Accountability agregando valor al desempeño de la enseñanza". En **Accountability educational: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. Chile. Editorial San Marino.
75. Marchesi A. y Hernández C. (2003). **El Fracaso Escolar. Una perspectiva internacional**. España. Editorial Alianza.
76. Marchesi, A. y Martín, E. (1998). **Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio**. Madrid. Alianza Editorial.
77. Marchesi, A. y Martín, E., Comps. (2002). **Evaluación de la educación secundaria. Fotografía de una etapa polémica**. Madrid. Fundación Santa María – SM.
78. Martín, E. (L2002). "Los procesos de aula y su influencia en la calidad de la enseñanza". En A Marchesi y E. Martín, Comps.: **Evaluación de la educación secundaria. Fotografía de una etapa polémica**. Madrid. Fundación Santa María – SM.
79. Martínez Rizo, F. (2005). "El Diseño de Sistemas de Indicadores Educativos: Consideraciones Teórico-Methodológicas". **Colección cuadernos de Investigación**, cuaderno No. 14. México. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
80. McClelland, D. y Burnham, D. (2003). "El poder es el gran motivador" (versión electrónica). **Harvard Business Review**, Serie Clásicos, p. 29-37.
81. Meekin, Robert W. (2006). "Hacia una comprensión de la Accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina". En **Accountability Educacional**:

Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional.
Patrocinado por PREAL – CIDE. Chile. Editorial San Marino.

82. McMeekin, R. (1998). "Estadísticas educativas en América Latina y el Caribe". En **Proyecto Principal de Educación**.
83. MEC (2007). **Informe 2006: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010**. Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia.
84. MEC (2007). **Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE. Informe español**. Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia.
85. MENESI (2006). **El estado de la Escuela: desde parvulario hasta la enseñanza superior**. París. Ministerio de Educación Nacional.
86. Mobarec, E. (2002). "Comentario de Sistemas de remuneración eficaces". **Management en Recursos Humanos**, No. 5, p. 6-7. Santiago, Chile.
87. Muchinsky, P. **Psicología aplicada al trabajo**. España. Editorial Thomson.
88. Murillo, J. (2002). **La Investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica**. Revisión Internacional del Estado del Arte. REIME. Venezuela.
89. Murillo, J. (2003). "Una panorámica de la investigación latinoamericana sobre eficacia escolar". En REISE **Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**. Vol 1 No. 1.
90. Muro, P. (2002). "¿Qué demanda el talento para lograr su retención y gestión adecuada?" **Harvard Deusto Business Review**. No. 109. p. 62-69. España.
91. Navarro, J.C. (2002). **¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docente en América Latina**. BID. E.U.
92. Nelson, B. (1997). **1001 formas de motivar a los empleados**. Bogotá, Colombia. Editorial Norma.
93. Nicholson, N. (2003). Cómo motivar a sus empleados problema (versión electrónica) **Harvard Business Review**, Serie Clásicos. p. 39-47.
94. Oakes, J. (1986). **Educational Indicators A Guide for Policymakers**. New Brunswick Center for Policy Research in Education, Rutgers University, The Rand Corporation, University of Wisconsin-Madison.
95. OCDE (1973). **Indicators of Performance of Educational Systems**. Paris.

96. OCDE (2007). **Panorama de la Educación 2007. Indicadores de la OCDE.** (Versión española de Education at Glance). Santillana-MEC.
97. OCDE (1993). **Curriculum Reform. Assessment in Question.** La réforme des programmes scolaires. L'évaluation en question, Paris, OCDE.
98. OEI (1994). **Evaluación de la calidad de la educación.** Documento base. Buenos Aires. OEI.
99. OEI (2008). **La elaboración de un sistema Iberoamericano de indicadores educativos: circunstancias requisitos y retos.** Chile.
100. Osborne y Saebler (1992). **Reinventando el gobierno.** California.
101. Pado A. y Ruíz M. A. (2002). **SPSS Guía para el análisis de datos.** Madrid. Mc Graw Hill.
102. Perdomo, Aguilar, Alas y Hernández (1997). **Factores asociados con el rendimiento escolar en la escuela primaria hondureña.** Honduras. Multicopiado.
103. Pfeffer, J. (1998). "Seis mitos peligrosos acerca de las remuneraciones". **Harvard Business Review**, Mayo-Junio 1998.
104. PNUD (2007). **Informe sobre desarrollo humano 2007/ 2008.**
105. PREAL-CINDE (2006). **La accountability en la educación: ¿Qué hemos aprendido?** Boletín. Chile.
106. PREAL (2006). **Accountability educacional: Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional.** Chile. Editorial San Marino.
107. PREAL (2005). **Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina.** Chile.
108. PREAL (1998). **El futuro está en juego.** Chile.
109. PREAL (2001). **Quedándonos Atrás: Un informe del progreso educativo en América Latina.** Chile.
110. PREAL (2003). **Entre el avance y el retroceso.** Bogotá.
111. PREAL (2004). **Accountability Brief No. 2: Las evaluaciones educativas y su difusión en la prensa.** Chile.
112. PREAL (2004). **Escuelas Efectivas: Enseñanza exitosa en sectores de pobreza.** Chile.

113. PREAL (2004). Accountability Brief No. 3: **Reformas curriculares**. Chile.
114. PREAL (2005). Accountability Brief No. 4: **Información y Estándares: dos elementos centrales para la rendición de cuentas en los sistemas educativos**. Chile.
115. PREAL (2005). **Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. 2005: el imperativo de la calidad**. Chile.
116. PREAL (2007) **Mucho por hacer: Informe de progreso educativo de Centroamérica y la República Dominicana**. Chile.
117. PRIE (2000). **Proyecto Regional de Indicadores Educativos. II Cumbre de las Américas**. Chile.
118. PRIE (2003). **Informe Regional: Alcanzando las Metas Educativas**. Chile.
119. PRIE (2005). **Desafíos de los sistemas de información educativa**. Chile. UNESCO y Secretaría Pública de México.
120. Peiró, J. M. (1999). El modelo "amigo": marco contextualizador del desarrollo y la gestión de recursos humanos en las organizaciones. **Revista Papeles de Psicólogo**, No. 72. p. 3-15.
121. Puchol, L. (2000). **Dirección y gestión de recursos humanos**. Madrid, España. Editorial Díaz de Santos.
122. Pritchard, Jones, Roth, Stuebing y Ekeberg (1988). "Effects of group feedback, goal setting, and incentives on organizational productivity" en **Journal of Applied Psychology**. Estados Unidos.
123. Puryear, J. (2006) "La accountability en la educación: ¿Qué hemos aprendido?". En **Accountability educational: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. Chile. Editorial San Marino.
124. Quintana M. y Moreno C. (1992). **Organizaciones Educativas**. España. EUNED.
125. Rallis, Sh. F y MacMullen, M. M. (2000). **Inquiry-Minded Schools: Opening Doors for Accountability**. Phi Delta Kappan, 81(10, June), 766-773.
126. Rama, Claudio. (2007). **Los postgrados en América Latina y el Caribe en Sociedad del conocimiento**. México. Editorial UDUAL.
127. Ravela, Pedro (2002). **¿Cómo presentan sus resultados los Sistemas Nacionales de evaluación educativa en América Latina?** PREAL. Chile.

128. Reeve, J. (1994). **Motivación y Emoción**. Madrid, España. Ediciones, Mc Graw Hill.
129. Reichheld, F. y Rogers, P. (2005). "Motivar mediante métricas". **Harvard Business Review**. Vol. 83, No. 9, p. 10-13.
130. Robbins, S. (2004). **Comportamiento Organizacional**. México. Ediciones Pearson.
131. Rosen, C., Case, J. y Staubus, M. (2005). "Cada empleado un dueño" (abstracto) **Harvard Business Review**, Junio. Extraído el 2 de agosto del 2005 de <http://www.hbrl.com>.
132. Rodríguez, A. (2000). "La evaluación de dispositivos educativos" en **Revista Pedagógica Universitaria**. México.
133. Reimers, F. y McGinn N. (1997). **Diálogo Informado**. México. Centro de Documentación e Información del CEE (traducción 2000).
134. Reimers, F. (1990). "Deuda externa, ajuste estructural y educación en América Latina. Tiempos de crisis y reformas" en **Revista latinoamericana de estudios educativos**. México.
135. Reimers, Fernando (2002). **Distintas escuelas, diferentes oportunidades**. Madrid. Editorial La Muralla.
136. Schedler, A. (1999). **¿Qué es la Rendición de Cuentas?** Londres. Lynne Rienner Publishers.
137. Senge, P., Roberts, C. Ross, R., Smith, B. y Kleiner, A. (2004). **La quinta disciplina en la práctica**. Buenos Aires, Argentina. Editorial Granica.
138. Shavelson, R., L. McDonell, J. Oakes Eds. (1989). **Indicators for Monitoring Mathematics and Science Education. A Sourcebook**. Santa Monica, CA. Rand Corporation.
139. Sierra Bravo, R. (2003). **Técnicas de Investigación Social**. España. Editorial THOMSON.
140. Sirotnik, K. (2002). Promoting Responsible Accountability in Schools and Education, **Phi Delta Kappan**, 83(9).
141. SITEAL (2007). **Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina**. 2007. Buenos Aires. OEI-IIPE-UNESCO.
142. Slavin, R. (1994). **Salas de clase efectivas: Plataforma de investigación para una Reforma Educativa en América Latina**. PREAL. Chile.

143. Snow, C. P. (1959). **The two cultures and the scientific revolution**. Nueva York. Cambridge University Press.
144. SPECIAL STUDY PANEL ON EDUCATION INDICATORS (1991).. **Education Counts. An Indicator System to Monitor the Nation's Educational Health**. Washington. National Center for Educational Statistics. USA Dpt. of Education.
145. Tiana, A. (1996). "La evaluación de los sistemas educativos" en **Revista Iberoamericana de Educación**.
146. Tiana, A. (1998). "Los indicadores educativos: ¿Qué son y que pretenden?" en **Cuadernos de Pedagogía**. México.
147. Tiana, A. (2001). **¿Qué variables explican mejores los resultados en los estudios internacionales?** España.
148. Tiana, A. (2000). **Cooperación internacional en evaluación de la educación en América Latina y el Caribe. Análisis de la situación y propuestas de actuación**. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
149. Tiana, A. (2002). "El contexto sociocultural en la evaluación de los centros educativos" en A. Marchesi y E. Martín, Comps.: **Evaluación de la educación secundaria. Fotografía de una etapa polémica**. Madrid. Fundación Santa María – SM. p. 61-76.
150. Tuijnman A. y N. Bottani (Eds) (1994). **Making Education Count. Developing and Using International Indicators**. Paris. OCDE.
151. Ulrich, D. (1997). **Recursos Humanos Champions**. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Granica.
152. Uriz, J. (2001). Recursos humanos: de concepto anticuado a creador principal de valor. **Harvard Deusto Business Review**, No. 101, p. 58-67. España.
153. UNESCO (2007). **Compendio mundial de la educación 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo**. Montreal. Instituto de Estadística de la UNESCO.
154. UNESCO (2006). **Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente**. Chile.
155. UNICEF (2006). **Estado mundial de la infancia 2007**.
156. Vroom, V. y Deci, E. (1979). **Motivación y alta dirección**. México, Editorial Trillas.
157. Vroom, V. (1964). **Work and motivation**. Nueva York, EUA. John Wiley and Sons.

158. Villanueva, A. y Gonzalez, E. (2005). **Gestión en las Compensaciones I**. Manual del participante. Santiago, Chile.
159. Werther y Davis (2000). **Administración de Personal y Recursos Humanos**. México. Edit. Mc Graw Hill.
160. Winkler, D. (2006). "Fortaleciendo la rendición de cuentas en la educación pública" en **Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. Chile. Editorial San Marino.
161. .Wilson, T. (2002). "Sistemas de remuneración eficaces". **Manager en Recursos Humanos**, No. 5, p. 1-6. Santiago, Chile.
162. .Zehnder, E. (2001). Una manera más simple de remunerar. **Harvard Business Review**. Abril 2001. Traducción Jaime Fuenzalida Dublé.

ANEXO No. 1

INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

FICHA DE REGISTRO GESTIÓN PEDAGÓGICA DE DIRECTOR DISTRITAL

- Nombre: _____
- Distrito/ Municipio: _____
- Fecha: _____
- Reporte trimestral correspondiente a: _____
- Número de Centros educativos visitados en el período:
- Programados: No programadas:
- Actividades desarrolladas (Especificar, P: Programadas; nP: No Programadas)

DIMENSIÓN	No. DE VISITAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES
1. Administrativa		
2. Gestión		
3. Pedagógica		
4. Socio-comunitaria		

FICHA DE REGISTRO GESTIÓN PEDAGÓGICA DE DIRECTOR DE CENTRO

- Nombre: _____
- Distrito/ Municipio: _____
- Fecha: _____
- Período analizado: _____
- Número de aulas de clase visitados en el período:
- Programados: No programadas:
- Actividades desarrolladas (Especificar, P: Programadas; nP: No Programadas)

GRADO/ SECCIÓN	FECHA	ASPECTOS ABORDADOS

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL DE FRANCISCO MORAZÁN

ANÁLISIS DE FACTORES ASOCIADOS AL DESEMPEÑO EDUCATIVO

D. Análisis Individual

Docente de: Escuela _____ CEB: _____ Instituto: _____

El análisis de la calidad de la educación implica la identificación, en cada contexto social específico, de cuáles son los principales actores y factores que inciden en el buen o mal desempeño del sistema, en particular en su principal resultado: El aprendizaje de los alumnos (no sólo en el área de conocimientos, sino también en las de habilidades, destrezas y actitudes).

Como experimentado actor educativo, exprese su criterio respecto a cuáles son los principales actores/ factores que inciden en los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos en su distrito escolar, identificando con un 1 el más importante, 2 al segundo más importante y 3 al tercero (únicamente los 3 más importantes).

Opciones:

- _____ Salud de los alumnos.
- _____ Actitud de los alumnos.
- _____ Padres de familia.
- _____ Características de la comunidad.
- _____ Infraestructura del centro educativo.
- _____ Desempeño de los docentes.
- _____ Recursos didácticos del centro educativo.
- _____ Labor del Director del centro educativo.
- _____ Mobiliario del centro educativo.
- _____ Gestión de autoridades regionales.
- _____ Valor social de la educación en la comunidad.
- _____ Autoridades políticas regionales.
- _____ Otros (especifique): _____
- _____

GUÍA DE ENTREVISTA DE DIRECTOR DISTRITAL

Buenos días/ tardes, le estamos solicitando que nos conceda un poco de su valioso tiempo para dialogar sobre sus tareas como director distrital.

1. ¿Su nombre?
2. ¿Distrito/ Municipio a su cargo?
3. ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña como Director Distrital?
4. ¿Cuál es, de acuerdo a su experiencia, la principal tarea que vienen cumpliendo los Directores Distritales?
5. De las cuatro dimensiones que Uds. Atienden (Administrativa, Social-comunitaria, Gestión y Pedagógica), ¿Cuál de ellas les implica mayor inversión de su tiempo de trabajo? ¿Por qué?
6. ¿Qué tipo de actividades son las más frecuentes al abordar esa dimensión?
7. ¿Cuáles son los tipos de actividades más frecuentemente realizadas al abordar la dimensión pedagógica? (En el caso de que no sea esta dimensión la identificada en el numeral 5).
8. De acuerdo con su amplia experiencia, ¿Qué porcentaje de su tiempo laboral como Director Distrital dedica a cada dimensión?

Administrativa	Social-comunitaria	Gestión	Pedagógica

GUÍA DE GRUPO FOCAL

- Sujetos: Directores de Centros de Educación Básica.
- Tema: Relevancia de la dimensión pedagógica.
- Fecha: 28 – Agosto – 2007
- Moderador: Mario Alas Solís.
- Participantes: Directores de Centros de Educación Básica de la Dirección Departamental de Francisco Morazán.

DESARROLLO

1. De acuerdo con su amplia experiencia, ¿Es posible evaluar el desempeño de un centro educativo? ¿Por qué?
 - (¿Puede identificarse evidencias de buen desempeño?)
 - (¿Es factible encontrar resultados .“medibles”?)

2. ¿Considera que los resultados de aprendizaje de los alumnos son un buen indicador del desempeño de un centro educativo? ¿Por qué?
 - (¿Valen las pruebas externas? ¿Por qué?)
 - (¿Tiene Ud. responsabilidad en ese tipo de resultados? ¿Por qué?)

3. Uds. Conocen a través de muchos años de experiencia docente cómo funciona los centros de educación básica, de acuerdo a ello, ¿Cómo podría evaluarse entonces el desempeño de estos centros escolares? ¿Qué datos o información es útil para evaluarlos?

4. Si estamos de acuerdo en que se debe evaluar el desempeño de los centros educativos, según su criterio, ¿Quiénes deben hacer esta evaluación?, ¿A quién deben rendirle cuentas?, ¿Quién deber "rendir cuentas" ante quién?

5. ¿Qué aporte de su tiempo de trabajo lo dedican a problemas de aprendizaje de los alumnos de su centro? ¿Por qué?

GUÍA DE GRUPO FOCAL

- Sujetos: Docentes de aula.
- Tema: Auto-identificación con resultados académicos de “sus” alumnos.
- Fecha: 27 – Agosto – 2007
- Moderador: Mario Alas Solís.
- Participantes: Docentes de los distritos 3, 7 y 11

DESARROLLO

1. De acuerdo con su amplia experiencia educativa, ¿Qué factores son los que tienen mayor peso para condicionar los niveles de aprendizaje de los alumnos?
 - De la comunidad.
 - De la escuela.
 - De la familia.

2. ¿Qué tan importante es la calidad del trabajo docente para condicionar los niveles de aprendizaje que alcanzan los alumnos?, ¿Por qué?
 - (Intentar que lo ubiquen en una escala ordinal, como “Muy importante”, “Poco importante”, “Nada importante”).

3. Si queremos conocer acerca del desempeño de los docentes en el aula, ¿Son un buen indicador los niveles de aprendizaje de "sus" alumnos?, ¿Por qué?

4. De acuerdo con su experiencia, ¿Es correcto utilizar los resultados de los niveles de aprendizaje de los estudiantes para comparar el desempeño de los docentes de distintos centros educativos? ¿Por qué?

▪ (Tratar de que consideren su caso personal).

5. ¿Qué indicadores podrían utilizarse para evaluar el desempeño de los docentes en el aula?
¿En qué orden de importancia?

ANEXO No. 2

**INSTRUMENTOS DE PROCESO.
SEMINARIO-TALLER SOBRE INDICADORES DE DESEMPEÑO**

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL DE FRANCISCO MORAZÁN

ANÁLISIS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO EDUCATIVO
A NIVEL DE DISTRITO ESCOLAR

A. Análisis Individual

Director Distrital _____ Asistente Informático: _____

De acuerdo a su experimentado criterio, si consideramos la variable **Calidad de la Educación** en su distrito educativo, ¿Cuáles serían los 5 indicadores más importantes que deberían considerarse para analizar el desempeño educativo a este nivel?

1. _____

2. _____

3. _____

4. _____

5. _____

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL DE FRANCISCO MORAZÁN

ANÁLISIS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO EDUCATIVO
A NIVEL DE CENTRO ESCOLAR

B. Análisis Individual

Director de Centro _____ Asistente Informático: _____

De acuerdo a su experimentado criterio, si consideramos la variable **Calidad de la Educación** en su distrito educativo, ¿Cuáles serían los 5 indicadores más importantes que deberían considerarse para analizar el desempeño educativo a este nivel?

1. _____

2. _____

3. _____

4. _____

5. _____

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL DE FRANCISCO MORAZÁN**

ANÁLISIS DE FACTORES ASOCIADOS AL DESEMPEÑO EDUCATIVO

C. Análisis Individual

Docente de: Escuela _____ CEB: _____ Instituto: _____

El análisis de la calidad de la educación implica la identificación, en cada contexto social específico, de cuáles son los principales actores y factores que inciden en el buen o mal desempeño del sistema, en particular en su principal resultado: El aprendizaje de los alumnos (no sólo en el área de conocimientos, sino también en las de habilidades, destrezas y actitudes).

Como experimentado actor educativo, exprese su criterio respecto a cuáles son los principales actores/ factores que inciden en los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos en su distrito escolar, identificando con un 1 el más importante, 2 al segundo más importante y 3 al tercero (únicamente los 3 más importantes).

Opciones:

- _____ Salud de los alumnos.
- _____ Actitud de los alumnos.
- _____ Padres de familia.
- _____ Características de la comunidad.
- _____ Infraestructura del centro educativo.
- _____ Desempeño de los docentes.
- _____ Recursos didácticos del centro educativo.
- _____ Labor del Director del centro educativo.
- _____ Mobiliario del centro educativo.
- _____ Gestión de autoridades regionales.
- _____ Valor social de la educación en la comunidad.
- _____ Autoridades políticas regionales.
- _____ Otros (especifique): _____
- _____

PROPUESTA DE INDICADORES DE CALIDAD EDUCATIVA

DIMENSIÓN: EQUIDAD

INDICADOR: INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Descripción de la información	¿Cómo recolectarla?	Se dispone actualmente	
		SI	NO

PROPUESTA DE INDICADORES DE CALIDAD EDUCATIVA

DIMENSIÓN: EFICIENCIA

INDICADOR: RETENCIÓN

Descripción de la información	¿Cómo recolectarla?	Se dispone actualmente	
		SI	NO

PROPUESTA DE INDICADORES DE CALIDAD EDUCATIVA

DIMENSIÓN: EFICACIA

INDICADOR: COBERTURA POR NIVEL

Descripción de la información	¿Cómo recolectarla?	Se dispone actualmente	
		SI	NO

PROPUESTA DE INDICADORES DE CALIDAD EDUCATIVA

DIMENSIÓN: EQUIDAD

INDICADOR: INVERSIÓN POR ALUMNOS

Descripción de la información	¿Cómo recolectarla?	Se dispone actualmente	
		SI	NO

PROPUESTA DE INDICADORES DE CALIDAD EDUCATIVA

DIMENSIÓN: EFICACIA

INDICADOR: NIVELES DE APRENDIZAJE

Descripción de la información	¿Cómo recolectarla?	Se dispone actualmente	
		SI	NO

INDICADORES DE INSUMOS EDUCATIVOS

INDICADORES DE INSUMOS EDUCATIVOS	
CENTRO EDUCATIVO	
DOCENTES	
ALUMNOS	

INDICADORES DEL PROCESO EDUCATIVOS

INDICADORES DEL PROCESO EDUCATIVOS	
CENTRO EDUCATIVO	
DOCENTES	
ALUMNOS	

INDICADORES DE PRODUCTOS EDUCATIVOS

INDICADORES DE PRODUCTOS EDUCATIVOS	
CENTRO EDUCATIVO	
DOCENTES	
ALUMNOS	

ANEXO No. 3

**MUESTRA DE MATERIALES DE APOYO
PARA PARTICIPANTES DEL SEMINARIO TALLER**

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN DE FRANCISCO MORAZÁN


Agenda: 14 Mayo 2007

Hora	Actividad	Responsable
8:00 - 8:30	Inscripción de participantes.	Coordinación.
8:30 - 8:45	Presentación del evento.	Lic. Altagracia García. Directora Departamental.
8:45 - 9:00	Inauguración del evento.	Llc. Hernán Montifax. Director de INICE
9:00 - 10:00	Presentación: Sistemas de Información para evaluación del desempeño en Educación.	Mario Alas Solís.
10:00 - 10:30	Refrigerio.	Coordinación.
10:30 - 12:00	Discusión guiada: Indicadores educativos de insumos, procesos y productos educativos.	Mario Alas Solís.
12:30 - 1:00	Almuerzo.	Coordinación.



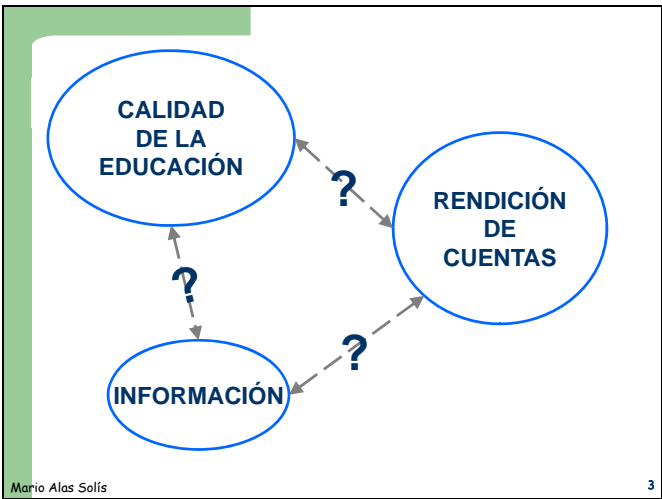
SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EDUCACIÓN

Junio 2007 Mario Alas Solís.



Existe consenso internacional respecto a que la educación puede desempeñar un rol importante en el desarrollo social, siempre que cumpla con ciertos requisitos de calidad. ¿Pero cómo determinar si la educación que se está desarrollando en una institución, comunidad, región o país, es de calidad?

Mario Alas Solís 2



**"Si no puedes medir,
tu conocimiento es escaso
e insatisfactorio".**

Inscripción en la fachada del edificio de la Social Science Research de la Universidad de Chicago (citado por Alan Chalmers, "¿Qué es esa cosa llamada Ciencia?", siglo XXI, 6ª edic., 1988, pág. 4.)

Mario Alas Solís

4



**¿Qué es esa
cosa
llamada
CALIDAD?**

Mario Alas Solís

5

¿¿ CALIDAD?? ¿QUÉ ES CALIDAD??

Una categoría "invade" actualmente las reuniones de los planificadores a nivel mundial y se convierte en una meta universal: la calidad. Sin embargo, su aplicación en el área educativa no ha estado exenta de dificultades.

Mario Alas Solís

6

Polisemántica por si misma etimología, la calidad, como meta omnipresente, surge ligada a los procesos de producción de bienes materiales en los países desarrollados durante la segunda postguerra.

Luego se difunde a otras esferas y regiones geográficas, pero conservando siempre la "visión empresarial" centrada en la eficiencia en el uso de recursos disponibles y en la eficacia de los productos obtenidos.

Su difusión hacia el campo de la educación no ha sido inmediata ni fácil, pues ha requerido construir consensos. El primero de estos fue respecto a qué entendemos por calidad, luego en lo referente a la categoría calidad de la educación.

Arrien (1995) señala que:



La calidad de la educación es una categoría que tiene las particularidades de ser de significado amplio, dinámico, complejo y normativo.

En este sentido, y gracias al esfuerzo de numerosos académicos en diferentes regiones del mundo, se ha logrado ir “adaptando” este concepto desde su génesis en el mundo empresarial de postguerra y su difusión con la tradición teórica neoliberal, hasta darle un significado “propio” en Educación.

De manera que actualmente varios expertos coinciden que la Calidad Educativa comprende al menos las siguientes cuatro dimensiones o variables (reelaborados a partir de Schemelkes *et al.*, 1989)

RELEVANCIA

Referida al hecho que los objetivos y contenidos educativos deben considerarse en relación con su aporte para la vida en la sociedad de los alumnos. Este indicador debe analizarse a la luz de la dinámica socioeconómica de la nación y/ o de cada región geográfica.

EQUIDAD

Relacionado con la atención a los educandos en forma diferenciada de acuerdo a sus características individuales y a su entorno social, para proporcionar a todos las máximas oportunidades de aprendizaje.

EFICACIA

Relacionada con el grado de cobertura educacional y con los niveles de aprendizaje alcanzados (es decir, con el grado de logro de los objetivos educativos propuestos). Responde al cuántos educandos alcanzan cuáles niveles de rendimiento.

EFICIENCIA

Referida al hecho que debe procurarse el logro de los objetivos educacionales propuestos con el mínimo de insumos requeridos para ello.

De acuerdo con lo anterior, una educación de calidad será la que "establezca objetivos socialmente relevantes, logre que éstos sean alcanzados adecuadamente por todos los educandos, ayudándolos diferenciadamente para ello, y haga lo anterior de la manera más económicamente posible".


CALIDAD EDUCATIVA

Relevancia

Equidad

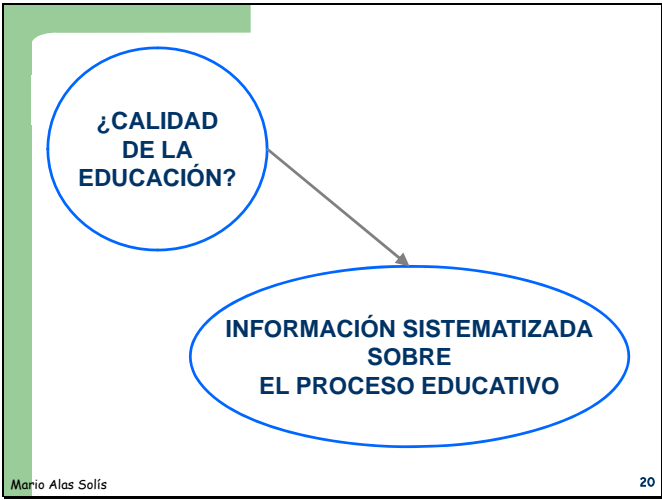
Eficacia

Eficiencia



¿Qué **información** necesitamos para saber si la educación impartida en nuestros distritos, centros y aulas son de **calidad**?

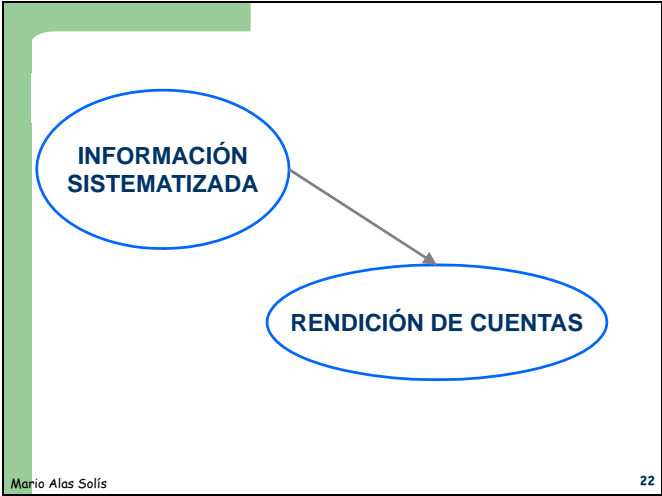
Mario Alas Solís 19



¿QUÉ ACTORES PARTICIPAN EN EL PROCESO?
¿QUÉ ACTORES DEBEN BRINDAR INFORMACIÓN?



Mario Alas Solís 21

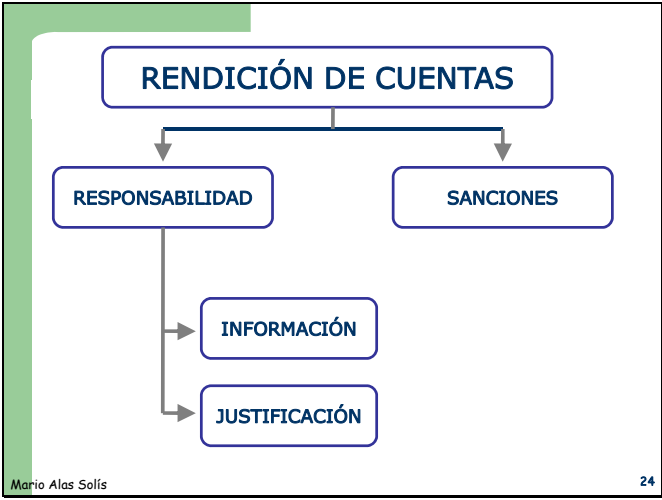


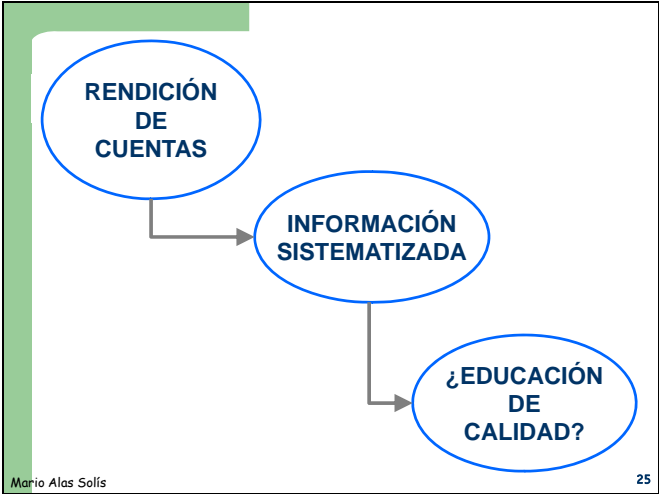
¿QUÉ ES RENDICIÓN DE CUENTAS?

La Rendición de Cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar los datos necesarios.

(Andreas Schedler)

The slide has a green vertical bar on the left and the number '23' in the bottom right corner.



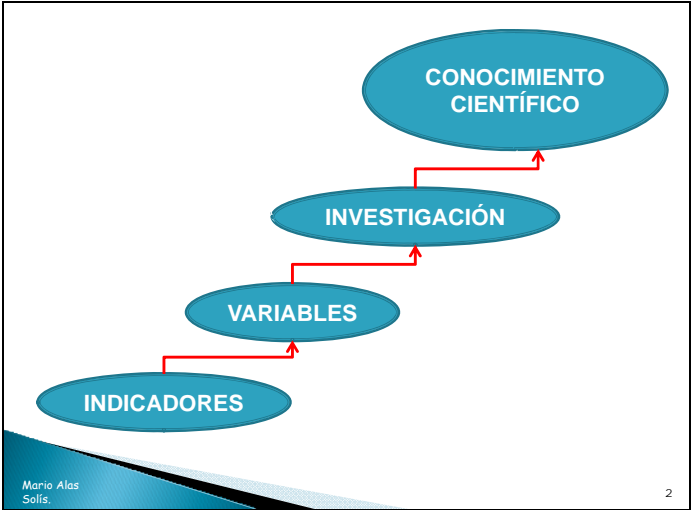


- ¿Qué implica Rendición de Cuentas a nivel distrital?
 - ¿Qué implica Rendición de Cuentas a nivel de centro?
 - ¿Qué implica Rendición de Cuentas a nivel de aula?
- Mario Alas Selís 26

INDICADORES EDUCATIVOS DE DESEMPEÑO

Mario Alas Solís.

Secretaría de Educación Dirección Departamental de Educación de Francisco Morazán



Mario Alas Solís. 2

CONOCIMIENTO

Puede entenderse como una representación intelectual de la realidad cuya unidad básica son los conceptos (noción o idea, general o abstracta). El conocimiento puede construirse por varias vías: Sentido común, Creencias religiosas, Supersticiones, Método científico, etc.

Mario Alas Solís. 3

Investigación Social y Conocimiento Científico.



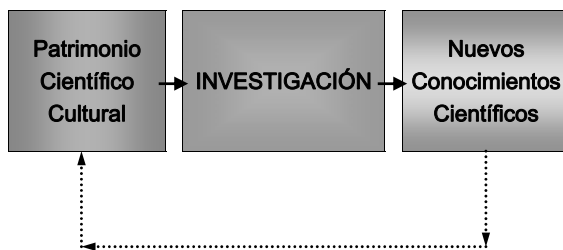
Mario Alas Solís

Mientras los animales inferiores sólo están en el mundo, el hombre trata de entenderlo; y sobre la base de su inteligencia imperfecta pero perfectible del mundo, el hombre intenta enseñorearse de él para hacerlo más confortable. En este proceso, construye un mundo artificial: ese creciente cuerpo de ideas llamado "**ciencia**", que puede caracterizarse como conocimiento racional, sistemático, exacto, verificable y por consiguiente falible. Por medio de la investigación científica, el hombre ha alcanzado una reconstrucción conceptual del mundo que es cada vez más amplia, profunda y exacta...

(Bunge, M., La Ciencia, su Método y su Filosofía, 1958).

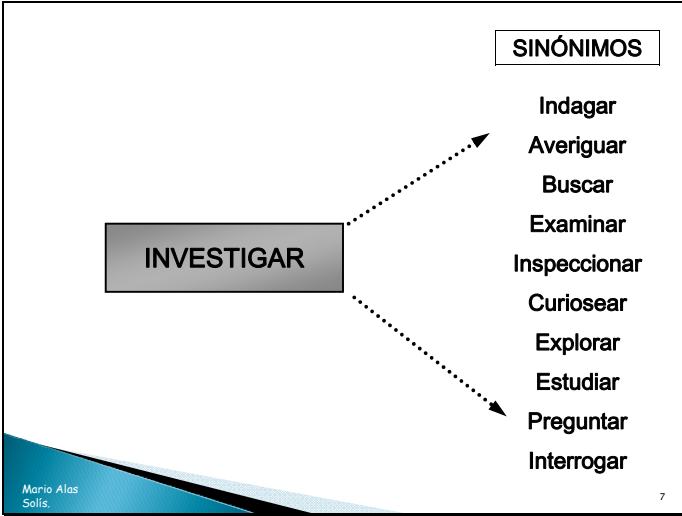
Mario Alas Solís

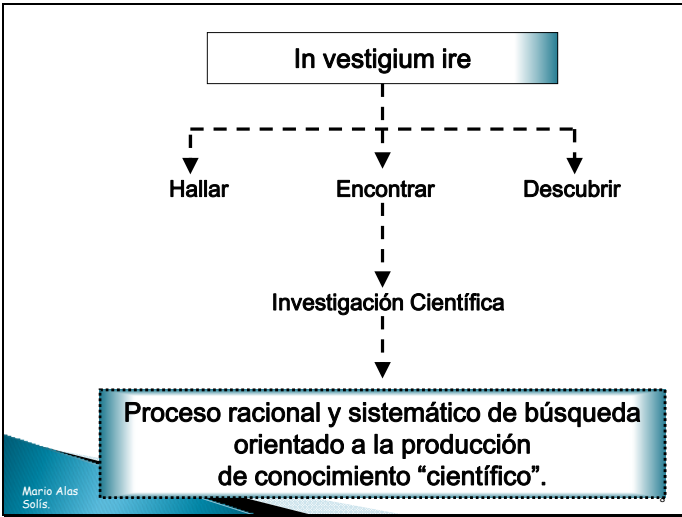
5



Mario Alas Solís

6







Investigación Social y variables

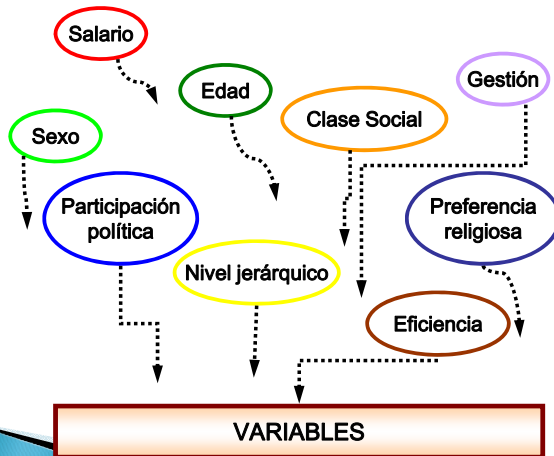
Mario Alas
Sollis

¿Qué son las variables?

Una variable es un aspecto, característica o dimensión de un ente cualquiera (persona, grupo, institución, instalación física, etc.) que es susceptible de asumir al menos dos valores o modalidades.

Mario Alas
Sollis

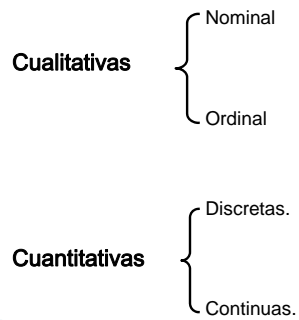
11



Mario Alas
Sollis

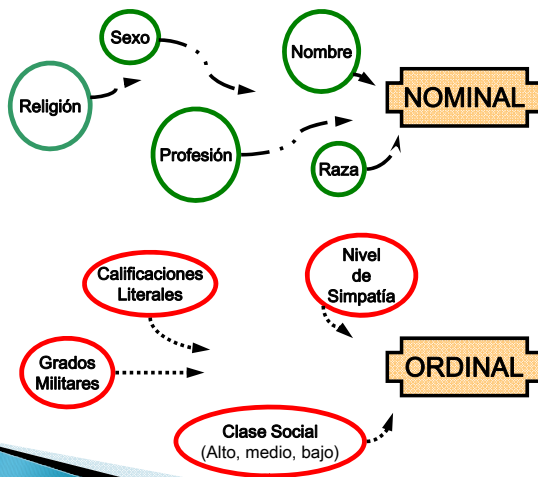
12

Tipos de variables según su escala de medición



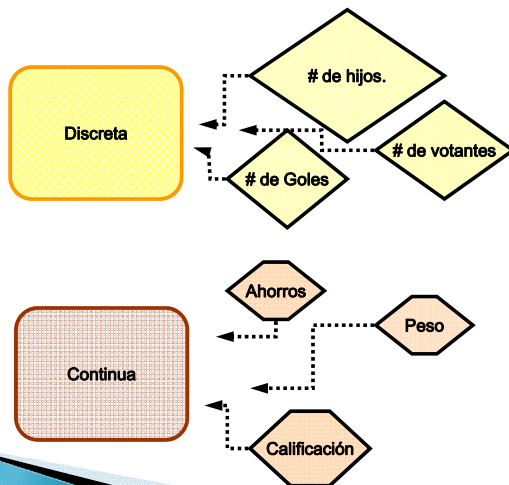
Mario Alas Solís.

13



Mario Alas Solís.

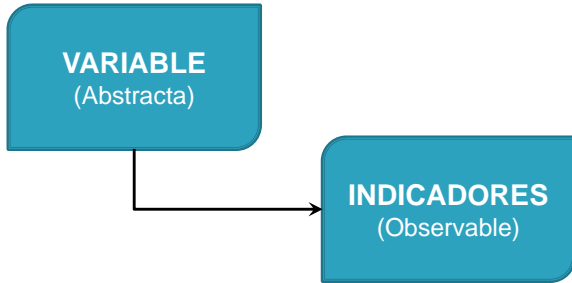
14



Mario Alas Solís.

15

INVESTIGACIÓN SOCIAL: VARIABLES E INDICADORES

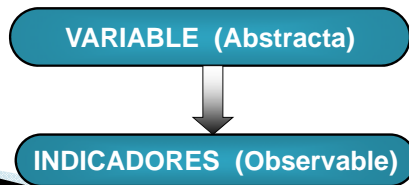


Mario Alas Solís

16

¿Qué es operacionalizar una variable?

En investigación social se denomina de esta forma al proceso de traducción de un concepto o constructo (cada una de las variables de un estudio) en referentes empíricos, observables, medibles (los indicadores de las variables). Debe recordarse que toda operacionalización es una medición indirecta y sujeta a errores.



Mario Alas Solís

17

INDICADORES SOCIALES

Son "manifestaciones concretas", "síntomas", "expresiones observables", mensurables en algún nivel, de un fenómeno abstracto que no se puede medir directamente.

Mario Alas Solís

18

INDICADORES SOCIALES

Elementos de un indicador:

- a) El hecho o fenómeno que se capta a través del síntoma o expresión concreta.
- a) Las cifras o valores a través de las cuales se "mide" el hecho o fenómeno.

Medimos **INDICADORES**



IMPORTANCIA DE LOS INDICADORES SOCIALES

- * ¿Cómo determinar si una sociedad es "desarrollada"?
- * ¿Cómo determinar si una región de un país es pobre o rica?, ¿Extremadamente pobre?
- * ¿Cómo determinar si una población es "urbana o rural"?

*¿Cómo determinar si un grupo de población es saludable?

*¿Cómo determinar si una familia vive en condiciones de hacinamiento?

*¿Cómo determinar si una persona tiene la capacidad de desempeñar un empleo?

Mario Alas Solís 22

*¿Cómo determinar si la educación en un país es de calidad (buena)?

*¿Cómo determinar si en una región o municipio la educación que se desarrolla es de calidad?

*¿Cómo determinar si un centro educativo está desempeñándose "bien"?

*¿Cómo determinar si un docente está haciendo bien su labor en el aula?

Mario Alas Solís 23

Medimos **INDICADORES**

→ Evaluamos **VARIABLES**

→ Desarrollamos **INVESTIGACIÓN**

→ Producimos **CONOCIMIENTO**
(Racional, objetivo, sistémico, verificable, pero falible).

Mario Alas Solís 24



SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EDUCACIÓN

Noviembre 2007 Mario Alas



Recapitulemos lo hecho hasta ahora en este proceso participativo.

Mario Alas Solís 2

¿Hacia donde nos dirigimos?

Es necesario contar con un **Sistema Nacional de Información Educativa** que proporcione información sobre indicadores seleccionados para alimentar la toma de decisiones. Los sistemas internacionales son valiosos referentes.

Mario Alas Solís 3

¿Modelo seleccionado?

Se ha seleccionado un Modelo basado en cuatro dimensiones de calidad educativa y algunos indicadores de cada uno.



Mario Alas Solís

4

CALIDAD EDUCATIVA

Relevancia

Equidad

Eficacia

Eficiencia

Mario Alas Solís

5

EQUIDAD

ASPECTOS O INDICADORES

Recursos humanos.

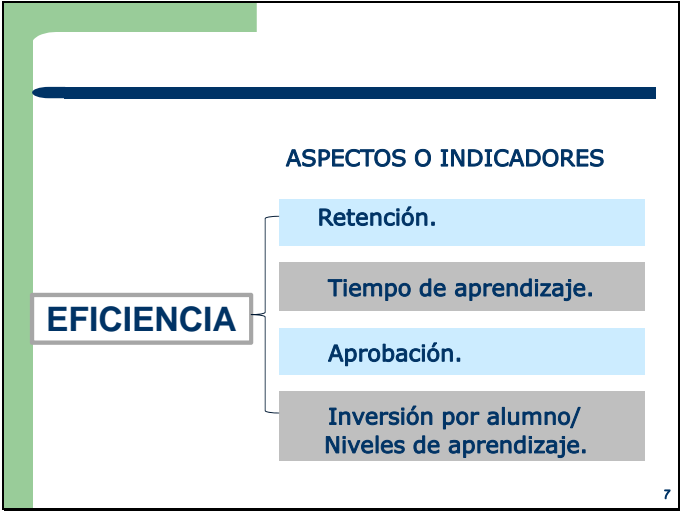
Infraestructura escolar.

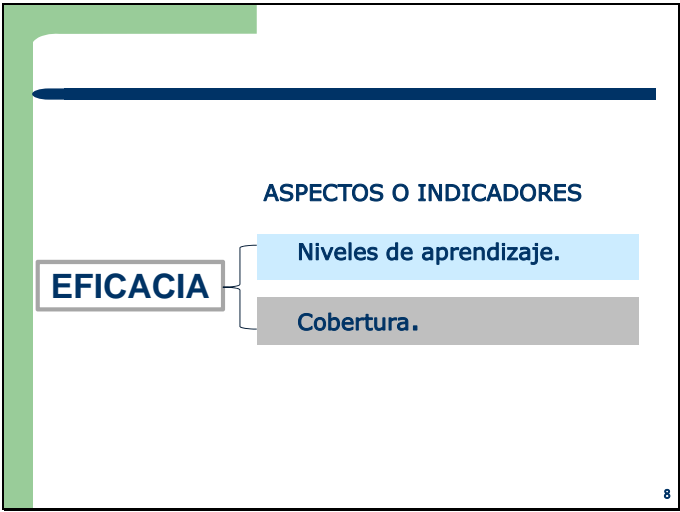
Recursos didácticos.

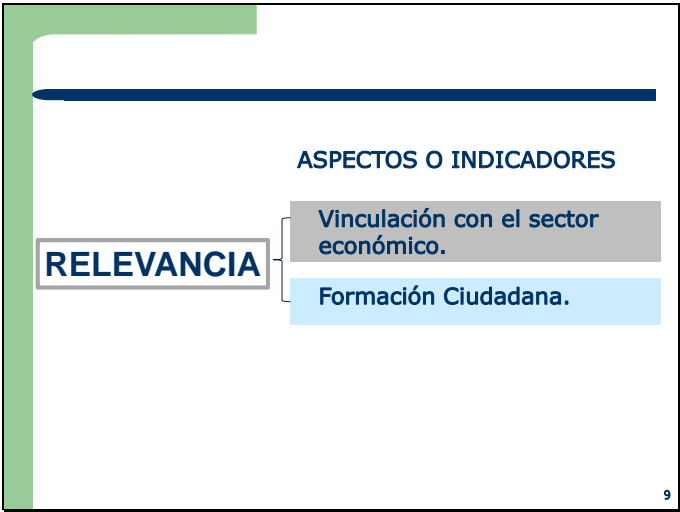
Inversión por alumno.

Mario Alas Solís


6





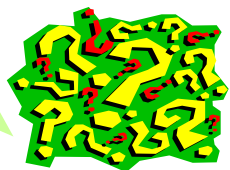


¿Qué información debería recolectar para cada uno de estos indicadores?



Mario Alas Solís 10

¿Cuál información corresponde a los alumnos, a los docentes, al centro educativo, al distrito escolar?



Mario Alas Solís 11

¡ DISCUSIÓN EN PLENARIA!




Mario Alas Solís 12



SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EDUCACIÓN

Mayo 2007 Mario Alas Solís.



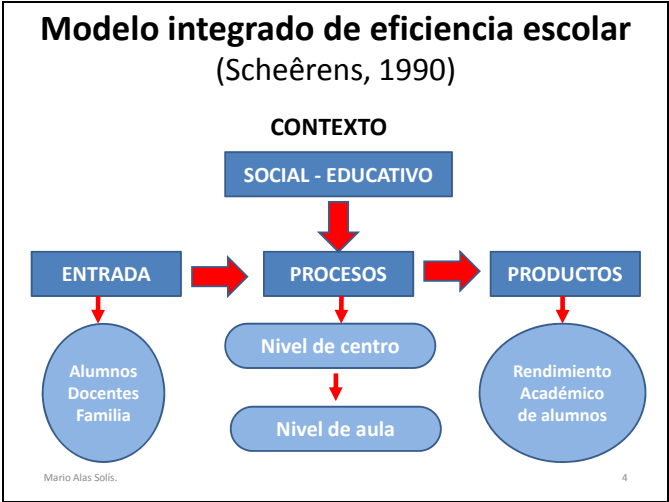
Existe consenso internacional respecto a que la educación puede desempeñar un rol importante en el desarrollo social, siempre que cumpla con ciertos requisitos de calidad. ¿Pero cómo determinar si la educación que se está desarrollando en una institución, comunidad, región o país, es de calidad?

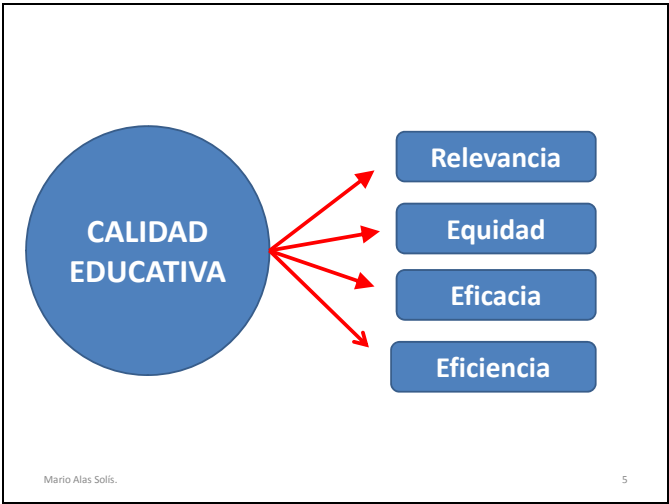
Mario Alas Solís. 2

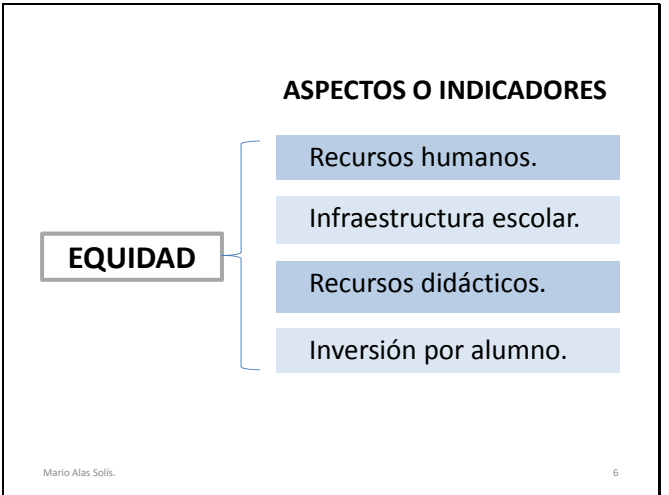
¿Hacia donde nos dirigimos?

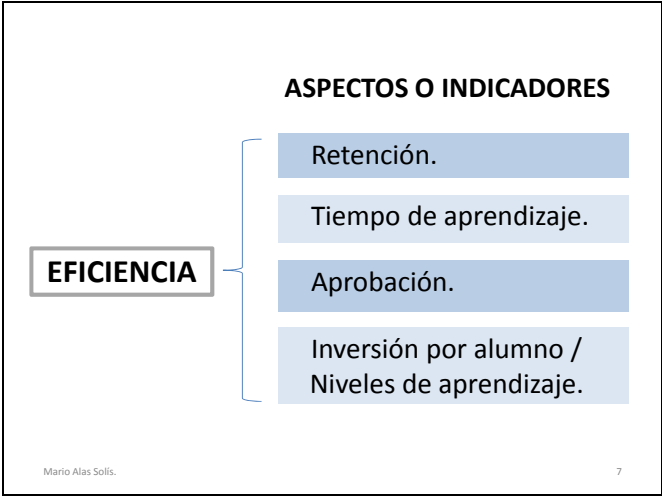
Es necesario contar con un **Sistema Nacional de Estadísticas Educativas** que proporcione información sobre indicadores seleccionados para alimentar la toma de decisiones. Los sistemas internacionales son valiosos referentes.

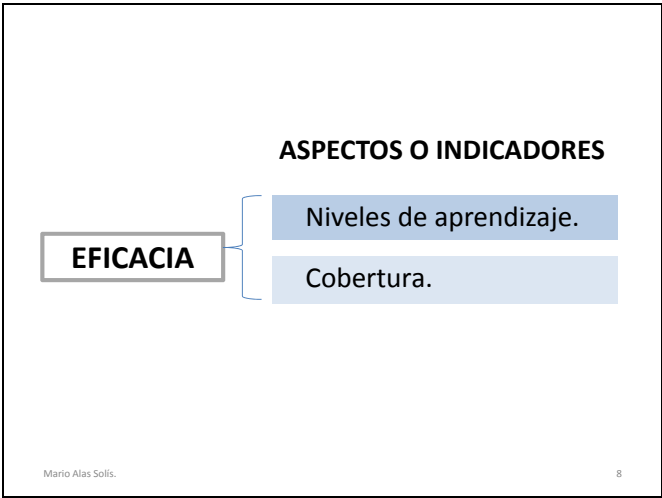
Mario Alas Solís. 3

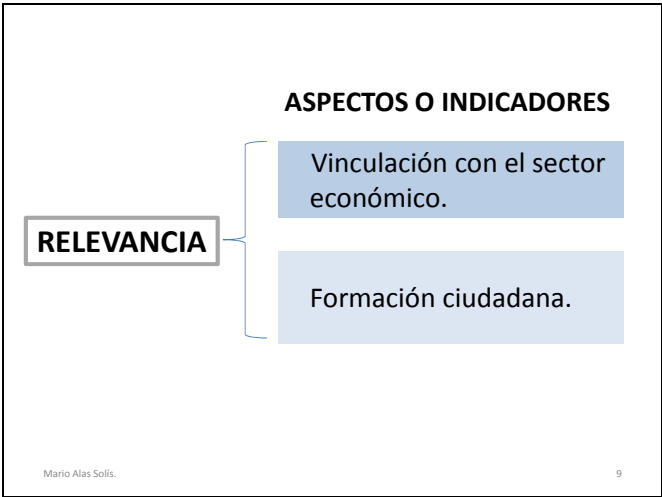












ANEXO No. 4

**CUADRO RESUMEN DE INDICADORES EDUCATIVOS
MÁS UTILIZADOS INTERNACIONALMENTE**

**CONJUNTO DE INDICADORES SELECCIONADOS Y LAS INICIATIVAS
QUE YA CALCULAN O HAN PROPUESTO ESTOS INDICADORES PARA SU CÁLCULO**

No.	INDICADORES	INICIATIVAS
1.	Población total, por edades simples de 0 a 24 años y por grupos de edad 25-29, 30-34, 35-39, 40-49, 50-59, 60 y más.	MERCOSUR, WEI/ UNESCO/ OCDE, SIRI/ OREALC
2.	Población según zona: urbana y rural.	MERCOSUR, UIS/ UNESCO
3.	Producto Interno Bruto per cápita.	MERCOSUR, WEI/ UNESCO/ OCDE
4.	Rango de edad asociado a obligatoriedad escolar.	MERCOSUR, UIS/ UNESCO, WEI/ UNESCO/ OCDE
5.	Horas de semana escolar.	WEI/ UNESCO/ OCDE
6.	Horas de un año escolar.	WEI/ UNESCO/ OCDE
7.	Docentes con títulos académicos exigidos.	EFA, CAB, UIS/ UNESCO, WEI/ UNESCO/ OCDE
8.	Alumnos por docente de aula.	EFA, CAB, OCDE, UIS/ UNESCO, WEI/ UNESCO/ OCDE
9.	Salario inicial anual de los docentes, como porcentaje del PIB per cápita.	WEI/ UNESCO/ OCDE
10.	Gasto total en educación como porcentaje del PIB.	WEI/ UNESCO/ OCDE
11.	Gasto público en educación como porcentaje del PIB.	UIS/ UNESCO, WEI/ UNESCO/ OCDE
12.	Gasto privado en educación como porcentaje del PIB.	UIS/ UNESCO, WEI/ UNESCO/ OCDE
13.	Gasto público en educación como porcentaje del gasto público nacional.	WEI/ UNESCO/ OCDE, UIS/ UNESCO, SIRI/ OREALC
14.	Gasto público corriente en educación como porcentaje del gasto público en educación.	WEI/ UNESCO/ OCDE, UIS/ UNESCO, SIRI/ OREALC
15.	Gasto público de capital en educación como porcentaje del gasto público en educación.	WEI/ UNESCO/ OCDE, UIS/ UNESCO, SIRI/ OREALC
16.	Porcentaje del gasto público en educación según nivel educativo.	WEI/ UNESCO/ OCDE, UIS/ UNESCO, SIRI/ OREALC
17.	Gasto público en educación por alumno como porcentaje del PIB per cápita según nivel educativo.	WEI/ UNESCO/ OCDE, UIS/ UNESCO, SIRI/ OREALC
18.	Tasa bruta de ingreso a primer grado de educación primaria.	EFA, CARICOM, SIRI/ OREALC, UIS/ UNESCO
19.	Tasa neta de ingreso a primer grado de educación primaria.	EFA, SIRI/ OREALC, UIS/ UNESCO
20.	Tasa neta de matrícula en educación primaria y secundaria.	UIE/ UNESCO
21.	Tasa bruta de escolarización por nivel educativo.	MERCOSUR, WEI/ UNESCO/ OCDE, SIRI/ OREALC, UIS/ UNESCO
22.	Tasa neta de escolarización por edad simple, de 0 a 24 años.	MERCOSUR, CAB, CARICOM, UIS/ UNESCO
23.	Porcentaje de repetición según nivel educativo y grado.	MERCOSUR, CAB, UIS/ UNESCO, WEI/ UNESCO/ OCDE
24.	Tasa de alfabetización en la población adulta.	Censos de población.
25.	Nivel de instrucción de la población adulta.	CELADE – Encuesta de Hogares.

ANEXO No. 5

SISTEMA DE INDICADORES DEL EFQM

o Criterios que integran el bloque de los agentes

1. Liderazgo

Es entendido como el comportamiento y la actuación de los dirigentes y de todos los responsables de la institución, encaminado a conducir el centro escolar hacia la gestión de la calidad. Tienen asignado 100 puntos, con un valor relativo del 10%.

Subcriterios:

- a) El equipo directivo demuestra visiblemente su compromiso con la filosofía de la Gestión de Calidad Total.
- b) El equipo directivo apoya la mejora y se implica ayudando a definir las prioridades y proporcionando los recursos y la ayuda adecuados.
- c) El equipo directivo tienen entre sus prioridades la atención a los padres de los alumnos. Establece relaciones rentables para la organización.
- d) Cómo los líderes reconocen y aprecian los esfuerzos y logros del personal.

2. Planificación y estrategia

Referida a la misión, los valores y la dirección estratégica del centro, así como al modo en que se implantan los proyectos de la organización. Tiene 80 puntos, con un valor relativo del 8%.

Subcriterios:

- a) La elaboración del Proyecto Educativo del Centro se ha realizado tras el análisis de las necesidades y expectativas de los distintos sectores de la comunidad educativa.
- b) Existe coherencia, dentro de la planificación y estrategia del centro, entre todos los proyectos institucionales (Programación general anual, Proyecto educativo del centro, Proyectos curriculares, presupuesto ...).
- c) El personal sabe de qué forma puede contribuir a lograr los objetivos del centro.
- d) La evaluación anual de resultados introduce modificaciones en la planificación y estrategias preestablecidas.

3. Gestión del personal

Centrada en la forma en que la institución utiliza al máximo el potencial de su personal, para lograr la mejora continua de la institución. Tienen 90 puntos, con un valor relativo del 9%.

Subcriterios

- a) El centro hace corresponder la asignación de responsabilidades con sus necesidades y con la capacitación del personal.
- b) La formación del personal se corresponde con sus necesidades, y con las necesidades de desarrollo del centro.
- c) Se da en el centro un alto grado de participación en la toma de decisiones.
- d) En el centro hay una interacción efectiva entre los diferentes componentes de la comunidad educativa que logra un clima de confianza compartido.

4. Recursos

Referido a la gestión, uso y conservación de los medios materiales al servicio de las funciones de la organización. Tiene asignados 90 puntos, con un valor relativo del 9%.

Subcriterios

- a) El presupuesto económico responde a la planificación y estrategia del centro.
- b) Las inversiones realizadas y la ordenación del gasto han sido rentables en los distintos capítulos del presupuesto.
- c) La información relevante del centro es transmitida con rapidez y en su totalidad a aquellos que la necesitan.
- d) El centro organiza usos alternativos de sus equipos y edificios para aquellos que lo solicitan.

5. Procesos

Referido a la forma en cómo se identifican, planifican, gestionan, revisan y mejoran los procesos de las actividades de la institución educativa. Tiene 140 puntos asignados, con un valor relativo del 14%.

Subcriterios

- a) El centro tiene identificados los procesos fundamentales para su éxito.
- b) Las demandas educativas son recogidas por el centro en su planificación.
- c) El centro tiene designados con claridad a los responsables y asignadas las tareas de los mismos.
- d) Los objetivos de mejora se establecen a partir de la información recibida de los distintos miembros de la comunidad educativa.

o Criterios que integran el bloque de los resultados

6. Liderazgo

Se refiere a la satisfacción de sus clientes, el alumno, su familia, la sociedad, las empresas, en relación con lo que debe conseguir el centro educativo en relación con su misión principal: la enseñanza de conocimientos, habilidades, formación de desarrollo personal, y presentación de servicios complementarios en relación con la vida social de la que forma parte la institución escolar. Es el criterio al que se le concede mayor peso. Tiene asignados 200 puntos, con un valor relativo de 20%.

Subcriterios:

- a) El centro mide, periódicamente, la percepción de padres y alumnos sobre las áreas más relevantes contenidas en el criterio.
- b) El centro mide, periódicamente, la satisfacción de padres y alumnos sobre las áreas más relevantes contenidas en el criterio.
- c) El centro actúa, induciendo modificaciones, en función del grado de satisfacción de los padres y alumnos obtenido de las evaluaciones anteriores.

7. Satisfacción personal

Entendida como el grado en que se da la adecuada respuesta a las necesidades y expectativas de las personas que trabajan en la organización. Esta atención integra campos como el ambiente laboral, la formación continua, la salud o la seguridad. Tiene asignado 90 puntos, con un valor relativo del 9%.

Subcriterios:

- a) El centro mide, periódicamente, algunos factores que influyen en la satisfacción de personal y su motivación, tales como absentismo, nivel de formación, quejas, participación, fidelidad.
- b) El centro actúa sobre las áreas que se requieren en función de la tendencia mostrada por los resultados obtenidos de las evaluaciones anteriores.

8. Impacto social

Qué es lo que consigue, finalmente, el centro, para satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad, y en el entorno próximo. En este criterio se tiene en cuenta la labor que la organización realiza para dar respuesta a las necesidades y expectativas de la comunidad social en la que se encuentra. Tiene asignados 60 puntos, con un valor relativo del 6%.

Subcriterios:

- a) El centro mide periódicamente la percepción que la sociedad en general tiene del mismo sobre aspectos tales como daños y molestias causados en el entorno, preocupación por su mantenimiento y mejora, implicación en la comunidad.
- b) La comunidad escolar está informada sobre los resultados de esas evaluaciones.

9. Resultados

Qué consigue el centro, en relación con la planificación y estrategia, y con respecto a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los alumnos, de las familias, y en general de las empresas y sociedad. Tiene 150 puntos, con un valor relativo del 15%

Subcriterios:

- a) Se conocen, se evalúan y se valoran los resultados de la gestión económica del centro.
- b) Se mide, se conoce y se valora la consecución de los objetivos fijados en los distintos proyectos del centro.
- c) Se miden, se conoce y se valoran los resultados de los procesos de planificación o programación escolar.
- d) Se miden, se conocen y se valoran los resultados relativos a la convivencia ... a la gestión del personal ... a otros servicios y procesos de apoyo.
- e) Se miden, se conoce y se valoran los resultados que reflejan los procesos claves de evaluación.

Aplicados los cuestionarios, y valorados, se obtiene un perfil del centro basándose en los 9 criterios, tanto en valores absolutos como relativos, pudiendo hallar la equivalencia a los valores mencionados del modelo general de Gestión de la Calidad. Este perfil le sirve al centro para conocer sus puntos fuertes y sus necesidades de mejora. La asignación de estas puntuaciones también se puede utilizar para competir por el Premio Europeo y la calidad.