

## EDITORIAL

### *Gobernanza y accountability en la educación básica latino-americana: Apuntes para un debate sobre la calidad*

En el contexto de la crisis que estalló a escala global en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la implementación de reformas estructurales se convirtió en una parte clave de los cambios requeridos en el aparato del Estado, principalmente en vista de la expansión de las asociaciones que luchaban por los derechos sociales. Se discutió la consecución de un nuevo modo de gobernanza basado en la máxima eficiencia y eficacia de los servicios públicos, en el poder discrecional de los servidores públicos y administradores, y en la ampliación de espacios de participación institucional para asegurar la consecución del proyecto hegemónico. Las reformas implementadas correspondieron a un cambio en la estructura y organización de los estados nacionales bajo los diseños de la nueva gestión administrativa a través de la cual los servicios públicos, incluso la educación, pasaron a regirse por la producción de resultados y herramientas *accountability*.

En Brasil, los cambios provocados por el Estado en el contexto de la crisis global estuvieron guiados por el reparto social de responsabilidades, especialmente en la implementación de políticas sociales producidas por los gobiernos centrales. Especialmente en la educación básica, las reformas gestadas por el gobierno brasileño se centraron en la necesidad de movilizar a la sociedad para garantizar el desarrollo de acciones direccionadas a la calidad del aprendizaje de niños y jóvenes. Esta medida planteó un doble desafío para los administradores escolares y los sistemas de educación pública.

El primero, de carácter político-social, tuvo como epicentro la difusión del discurso de la gestión democrática, como uno de los principios de la docencia en la educación básica. El segundo, de carácter gerencial, se refería a la capacidad del administrador para lograr el éxito en las metas de calidad definidas a través de un indicador denominado Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). El indicador fue creado en 2007 con el interés de promover la alineación entre los objetivos de las escuelas públicas y las aspiraciones del Estado en el contexto de las estrategias de gobernanza educativa global. Fue, por lo tanto, después de la creación del IDEB, que, en Brasil, ganó notoriedad el uso de herramientas de *accountability* en cuanto una estrategia de gobernanza educativa.

En la especificidad de la educación brasileña, los cambios político-institucionales operados en torno a la noción de gobernanza presuponen, por un lado, la ampliación de los espacios políticos de participación social. Por otro, evidencian la atrofia de estos mismos espacios dada su capilaridad y carácter policéntrico de estas políticas. Las experiencias innovadoras de participación están orientadas principalmente a la acción comunitaria para asegurar el cumplimiento de las metas educativas nacionales, estatales y municipales, con miras a un proyecto social diseñado desde dentro y fuera del Estado.

La experiencia brasileña es un ejemplo emblemático de cómo se están operando algunas herramientas de *accountability* en el modelo de gobernanza educativa, en marcha en educación básica. La asunción de una nueva gestión pública fundamentada sustancialmente en la perspectiva de un Estado neoliberal, regulador y evaluativo, ha llevado a la valorización de una lógica gerencial alineada con el atractivo de implementar el buen gobierno, la buena gobernabilidad y la gobernabilidad democrática (Afonso, 2012). Aunque anclada en el discurso de la necesidad de fortalecer la democracia, la lógica perpetrada produce políticas y prácticas administrativas impulsadas por razones instrumentales, cuyo mayor interés es la construcción de nuevas formas de control capaces de asegurar la perpetuación del proyecto hegemónico. Es, por tanto, una agenda que busca utilizar herramientas de *accountability* para una reforma educativa neoconservadora y tecnocrática.

Tal como en Brasil, en varios países de la América las bases de una reforma neoconservadora y tecnocrática se basan en un discurso político-ideológico que anuncia una preocupación por la calidad de los servicios públicos. Con base en este argumento, se enfatiza la asociación entre la *accountability* y los procedimientos de evaluación educativa basados en pruebas estandarizadas, con amplia difusión de los resultados obtenidos por los estudiantes. Como parte de un proceso de responsabilización de las instituciones locales y de la comunidad escolar por los resultados, existe el establecimiento de estándares de desempeño y la aplicación de sanciones o recompensas.

La gobernanza gerencial perpetúa una forma de control público jerárquico (Maroy & Voisin, 2013) a través de principios normativos sustentados en el liberalismo político, en los que tanto la entidad que ejerce el control como la que rinde cuentas son en su mayoría autoridades institucionales. La *accountability* se da predominantemente a través de la acción de una cadena administrativa que tiene como base el discurso de participación y calidad.

La fuerza transformadora de la educación es depositada en la diversificación de los arreglos institucionales para la implementación de un modelo de gobernanza que opera a través de diversificadas herramientas de *accountability*, entre ellos: transparencia; confianza en la institución; responsabilidad compartida entre gobiernos, escuelas, maestros, padres y actores privados; producción clara y abundante difusión de información; definición de estándares; y otros, centrados principalmente en la gestión de la gestión basada en resultados (Bruns, Filmer & Patrinosk, 2011; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO, 2017).

El discurso difundido, especialmente por Organismos Multilaterales, como el Banco Mundial y la UNESCO, es que el uso combinado y articulado de dispositivos de *accountability* sirve para asegurar una buena gestión, así como para regular la calidad de los servicios educativos. Considerada necesaria para garantizar la continuidad de la política de ajuste estructural y, como lo menciona Coraggio (1996), “[...] compensar temporalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracterizan la globalización” (p. 78). Organismos Multilaterales como los aquí referidos están invirtiendo fuertemente en la publicación periódica de materiales (boletines, informes, informes, artículos, libros, entre otros) con el propósito de producir evidencias sobre los aportes de las políticas de *accountability* como una medida eficaz de mejora educativa

En una publicación sobre el tema, representantes del Banco Mundial señalaron un conjunto de medidas destinadas a difundir los resultados educativos producidos por las escuelas de educación básica de América Latina (Bruns et al., 2011). En la referida publicación, se señala como la información producida por los gobiernos puede variar desde puntajes de exámenes hasta informes más completos, que incluyen características socioeconómicas de los estudiantes, medidas de desempeño, satisfacción de padres y estudiantes, recursos financieros, datos de auditoría, entre otros.

Así como la diversificación de instrumentos en la recolección de datos puede favorecer la obtención de informaciones más precisas sobre las dimensiones donde se ubican las mayores debilidades de la escuela, el uso de herramientas de *accountability*, por parte de la propia escuela, también puede representar su esfuerzo por hacer más democrático y participativo los procesos de toma de decisiones, contribuyendo así a la mejora de los principios y mecanismos de gestión democrática. La transparencia y objetividad en la difusión de su Proyecto Político-Pedagógico, el compromiso con la comunidad escolar, la evaluación formativa y el reparto equitativo de responsabilidades sobre el proceso educativo son ejemplos de herramientas que, según el Banco Mundial, pueden contribuir a la implementación de un proyecto que evidencie las necesidades de la escuela.

Desde la perspectiva de una escuela como construcción social democrática, de acuerdo con los principios legales de la educación brasileña, el uso de herramientas de *accountability* puede oponerse a las tendencias que se enfocan en los resultados y en la efectividad educativa, de acuerdo con los parámetros de un mercado gerencial. Con repercusiones en la gestión escolar, su propensión al diálogo favorece la reflexión sobre las prioridades de la escuela, las condiciones laborales de los docentes y las condiciones del aprendizaje de los alumnos. En esta dirección, puede significar, en lugar de una limitación a la autonomía, una oportunidad para que la escuela enfrente la complejidad de los problemas que demanda la realidad en la que se ensere.

Sin embargo, no debe dejar de lado que los efectos de la *accountability* en educación dependen de los fines a que se destina en virtud del proyecto de educación y sociedad en pauta. Por tanto, es necesario ampliar la reflexión sobre los límites y posibilidades de los usos de los instrumentos de *accountability* para la calidad educativa. Los estudios en esta dirección deben integrar un análisis exhaustivo de los propósitos del nuevo modelo de gobernanza educacional, donde se integre entre otros principios, la difusión de los resultados la investigación como forma de validar su pertinencia e impacto social. Se concibe que cualquier proceso de gobernanza que apunte a la calidad educativa pasa por socializar el producto de la investigación en áreas clave del desarrollo humano como la educación, psicología, sociología y disciplinas conexas.

En el contexto de este debate y orientado a los propósitos identificados se encuentran los textos que componen el segundo número del volumen 12 (2021) de la *Revista Cultura Educación y Sociedad*. Se trata de contribuir a la reflexión sobre la importancia de la difusión del conocimiento como proceso de gestión que conlleva a fortalecer la calidad educativa. Por tanto, los artículos publicados en el presente número discurren en el plano macro, meso y micro de la gestión socioeducativa; se abordan temáticas relacionadas con los procesos de enseñanza —aprendizaje; mediación didáctica—

pedagógica; gestión curricular; enfoque por competencias; formas de participación social; índices de bienestar humano; uso educativo y apropiación de la tecnología, entre otros ejes orientadores de la discusión y construcción. Cultura Educación y Sociedad es consciente de su responsabilidad social como medio de difusión científica, así como también de la importancia de hacer aportes significativos a la comprensión de una nueva visión de la gestión educacional, donde el *accountability* resulta un mecanismo clave para el fortalecimiento y regulación de los procesos de gestión editorial fundamentado en principios éticos de transparencia, gobernanza y participación, como base para la toma de decisiones.

Resulta pertinente destacar que los ejes temáticos abordados en Cultura Educación y Sociedad, representan un insumo de significativa pertinencia para ser integrado al análisis que un conjunto de investigadores adscritos a varias instituciones de diferentes países de América Latina, desarrollan en el *Grupo de Estudios e Investigación sobre Políticas de Evaluación Educacional y Accountability*. El grupo ha venido trabajando estudios comparados acerca de la articulación entre sistemas de evaluación nacional y herramientas de *accountability* y sus reflejos en la calidad educacional en los países de la América Latina.

#### REFERENCIAS

- Afonso, A. J. (2012). Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 471–484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- Bruns, B., Filmer, D. & Patrinos, H. A. (2011). *Making schools work: New evidence on accountability reforms*. Washington: WB. Disponible em <http://hdl.handle.net/10986/2270>
- Coraggio, J. L. (1996). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? En, De-Tomazzi, L., Warde, M. J. & Haddad, S. (Ed.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (pp. 75–123). São Paulo: Cortez.
- Maroy, C. & Voisin, A. (2013). As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, 34(124), 881–901. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300012>
- UNESCO. (2017). Relatório de Monitoramento Global da Educação. [ED-2020/WS/18]. Disponible em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261016>

**Dra. Marilda Pasqual Schneider** 

Coordinadora Programa de PosGraduados en Educación  
Coordinadora Grupo de Estudios e Investigaciones en Política  
de Evaluación y Accountability en países de America Latina

Editora Jefe Revista Roteiro  
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Brasil)