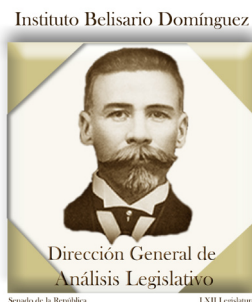




Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República



# Rendición de cuentas y responsabilidad por resultados en México

Por una educación comprometida con la efectividad

## Cuaderno de Investigación

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Cuaderno no. 1 - Julio de 2013

Dirección General de Análisis Legislativo

Instituto Belisario Domínguez  
Senado de la República  
LXII Legislatura



## Sumario

- Es difícil lograr la rendición de cuentas en la educación pública, pues se complica definir y medir los resultados de la enseñanza. Sin embargo, gracias a comparaciones de los sistemas educativos que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se identificó que México tiene una proporción elevada de estudiantes con bajo desempeño académico.
- Además, nuestro país presenta problemas de cobertura a partir de la educación media. En una comparación internacional, México es el segundo país de la OCDE con menor cobertura en este nivel educativo. En educación superior nuestro país también ocupa la penúltima posición.
- Ante el pésimo desempeño educativo de los alumnos mexicanos, el gobierno mexicano se planteó mejorar la calidad educativa a través del aumento del gasto público en educación.
- En 1999 este gasto representó 4.5 puntos porcentuales del PIB, mientras que en 2008 esta cifra se elevó a 6.7%. En ese periodo, el gasto en educación se incrementó en un 47% en términos reales.
- A pesar de este incremento, según datos del INEE, casi una cuarta parte de las escuelas en México tiene problemas importantes de mantenimiento y conservación de las instalaciones. Más de 75% de las escuelas primarias carecen de salón de cómputo y biblioteca, y menos de 5% de las escuelas en las zonas rurales e indígenas cuentan con dichas instalaciones.
- De acuerdo con un estudio realizado por México Evalúa, uno de los principales problemas con el financiamiento actual es que se dispone de pocos recursos para atender aspectos no salariales. De hecho, en 2010, casi todo el presupuesto federal educativo se fue a gasto corriente: 97.2% del total.
- Según México Evalúa, destinar una proporción mayúscula a gasto corriente, especialmente a sueldos de maestros y directores, es problemático cuando el gobierno tiene pocos instrumentos de rendición de cuentas.

(...)

## Sumario

(...)

- El análisis de la OCDE (y de México Evalúa) sugiere que es poco probable que las medidas gubernamentales, del tipo que sean, produzcan por sí solas la mejora de los resultados educativos en México. Más bien se requiere una estrategia integral que tome en cuenta muchos aspectos, entre ellos, la instauración de un régimen de rendición de cuentas.
- Lo anterior significa hacer responsables de los resultados académicos a quienes corresponde: docentes, directores de escuelas y funcionarios.
- Al respecto, Sergio Cárdenas sugiere varios elementos que debe considerar la responsabilidad por los resultados en la educación:
  1. la generación y posterior difusión de información sobre resultados académicos;
  2. la definición de estándares de aprendizaje que describirían lo que un alumno debe saber en un grado y momento determinado;
  3. la existencia de un sistema de recompensas y sanciones para premiar a las escuelas que alcanzan metas, acompañar a las escuelas que por su mal desempeño no logran dichas metas o bien, para cerrar las escuelas con un desempeño deficiente;
  4. la transferencia de autoridad suficiente a las escuelas como unidades responsables de los resultados académicos; y
  5. el desarrollo de capacidades de los actores escolares.

# Índice

<i>Índice</i>	4
<b>I. Introducción</b>	5
<b>II. Cobertura, calidad y gestión financiera del sistema educativo mexicano</b>	7
<b>III. El proceso de rendición de cuentas educacional</b>	15
<b>IV. Sobre la rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano</b>	22
<i>Reflexiones finales</i>	31

## I. Introducción

Es difícil lograr la rendición de cuentas en la educación pública, pues se complica definir y medir los resultados de la enseñanza. Sin embargo, gracias a comparaciones de los sistemas educativos que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se identificó que México tiene una proporción elevada de estudiantes con bajo desempeño académico.<sup>1</sup> El análisis de la OCDE sugiere que es poco probable que las medidas gubernamentales, del tipo que sean, produzcan por sí solas la mejora de los resultados educativos en México. Más bien se requiere una estrategia integral que tome en cuenta muchos aspectos del sistema educativo. No basta con mejorar las prácticas de enseñanza, que podrían ser el elemento más importante de la educación, ya que dichas prácticas están influenciadas, entre otras cosas, por reformas curriculares, las instalaciones, la cultura pedagógica y con la rendición de cuentas dentro del sistema escolar.<sup>2</sup> Sobre este último punto, ciertos estudios parten de la hipótesis de que exigir cuentas al gobierno por sus acciones aumenta sus incentivos para asignar dinero a programas educativos más eficaces. Al preguntarse por qué los incrementos en el gasto educativo han tenido un impacto limitado, algunos creen que un factor clave es la instauración de un régimen efectivo de rendición de cuentas. En otras palabras, que los funcionarios, políticos y empleados del sector educativo respondan a la ciudadanía por el uso de los recursos públicos y por las decisiones que han tomado.<sup>3</sup>

---

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México”, OCDE Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-es> (consultado el 02 de julio de 2013).

2 *Idem.*

3 Por ejemplo, en un estudio llevado a cabo en México, se examinó por qué el incremento del gasto público a las escuelas no estaba generando mejores resultados educativos, ya que más de la mitad de los niños en primaria tenían niveles muy bajos en las habilidades de lectura y matemáticas. Después de encuestar a estudiantes, padres de familia, profesores y directivos, los investigadores identificaron varios problemas de eficiencia en la gestión del gasto público: un 62% de los directores informaron que los libros de texto no habían llegado a tiempo para el inicio del año escolar, lo que alteró el aprendizaje de los estudiantes; y 73% de las juntas escolares entrevistadas señalaron que el programa de alimentación escolar no proporcionó suficiente comida para los estudiantes que lo necesitaban, entre otros factores. Fernando Barceinas y José Luis Raymond, “¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?” en *Investigación Económica*, abril-junio, vol. 62, núm. 244, 2003, pp. 141-163.

En virtud de lo anterior, el presente documento de trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre la rendición de cuentas, la gestión por resultados y una educación efectiva. Para ello, en la primera parte se ofrece una caracterización del sistema educativo mexicano y algunos de sus problemas de gestión financiera. La segunda brinda una revisión de la literatura sobre el *accountability*<sup>4</sup> educacional, o en otras palabras, la relación entre transparencia, gasto público y desempeño escolar. La tercera presenta una serie de posibles alternativas para mejorar el régimen de rendición de cuentas en nuestro sistema educativo, entre ellas, las que se ubican en la reciente reforma constitucional en materia educativa. Finalmente, se abordan las conclusiones del análisis.

≈•≈

---

4 *Accountability* o rendición de cuentas educacional “se refiere al proceso mediante el cual los actores informan y/o exigen información por el uso de los recursos para la consecución de un objetivo que les concierne. Esta rendición de cuentas no siempre y no sólo se refiere a lo financiero, sino también al conjunto de recursos (humanos, simbólicos y materiales), ordenados de una manera concordante al logro del objetivo en cuestión. En el proceso educacional el objetivo primordial es el aprendizaje a niveles importantes y significativos de contenidos, en reemplazo de un objetivo centrado solo en el acceso a la educación. El *accountability* educacional entonces tiene que ver con los resultados en términos del aprendizaje y la utilización que los actores públicos han hecho de los recursos para conseguir dicho objetivo”. Javier Corvalán, “*Accountability* educacional: Rendición de cuentas más responsabilidad por los procesos y resultados de la educación”, en Javier Corvalán y Robert Mcmeekin (eds.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Chile, PREAL, 2006, p. 12.

## II. Cobertura, calidad y gestión financiera del sistema educativo mexicano

Durante los últimos años ha crecido el consenso sobre la importancia de la educación como palanca del desarrollo de personas y sociedades. La educación trae beneficios para el individuo porque contribuye a mejorar su bienestar, fortalece su inclusión social y le brinda oportunidades de insertarse en el mercado laboral. En México, existe el derecho a recibir educación como parte de las garantías individuales y es obligación del Estado impartir la educación básica de manera gratuita. Al respecto, el

Sistema Educativo Nacional (SEN), durante el ciclo escolar 2011-2012, atendió a 34.8 millones de alumnos. México ha logrado una cobertura universal en primaria; no obstante, los problemas subsisten para otros niveles educativos. Por ejemplo, la cobertura en preescolar se reportó en 83% y en secundaria en 96.8%; en una situación más desfavorable se encuentran las coberturas de educación media superior y superior, que son de 68% y 32.8% respectivamente (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Sistema Educativo Nacional: porcentaje de atención a la demanda por tipo educativo**

(Cobertura educativa)	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
-Educación básica	81.6	87.7	83.2	85.9	88.9	94.3	96.4	97.9	99.5	100.8	100.8	100.8
Preescolar	16.8	36.4	40.7	46.2	50.5	56.9	62.9	64.2	72	81.1	82.4	83
Primaria	107.5	103.3	95.9	95.2	94.8	94.1	94.4	95.1	97	100.6	103.4	100
Secundaria	59.4	72.6	68	74.9	83.8	91.8	93	94.2	95.2	95.9	97.2	96.8
-Educación media superior	25.7	35.9	36	40.5	48.4	58.6	59.7	60.9	62.3	66.7	68.5	68
Profesional técnico	2.7	6.8	6.5	6.4	6.9	6.7	6.6	6.7	6.8	6	6.3	8.9
Bachillerato general	23	29.1	29.5	34	42.4	52.8	64.1	55.2	66.4	60.7	62.2	30.7
-Educación superior	12.4	13.3	12.3	13.7	21.6	25.2	25.9	26.7	27.6	30.9	32.4	32.8
Número de entidades arriba o dentro del promedio nacional*	2	2	1	1	3	15	16	16	18	25	26	24
Número de entidades por debajo del promedio nacional*	30	30	31	31	24	17	16	16	14	7	6	8

\*Se refiere a la cobertura en educación básica.

Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, p. 48. Disponible en: [www.informe.gob.mx/anexo\\_estadistico](http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico) (Consulta, 07 de julio de 2013).

Con los datos del Cuadro 1 se observa que nuestro país presenta los mayores problemas de cobertura a partir de la educación media. En una comparación internacional, México es el segundo país de la OCDE con menor cobertura en este nivel educativo y sólo supera a Turquía en este rubro. En educación superior nuestro país ocupa nuevamente la penúltima posición. Los factores que inciden en este problema de cobertura son múltiples, aunque destaca la

ausencia de los alumnos por complicaciones de carácter familiar y económico. Además del alto índice de deserción escolar<sup>5</sup> y los problemas para cubrir la demanda de educación en las localidades empobrecidas, en México también se presentan marcadas carencias en la distribución de docentes por alumno. En el nivel medio y superior hay menos alumnos por docente, pero se debe a la deserción escolar (véase el Cuadro 2).

**Cuadro 2. Alumnos y docentes por nivel educativo en países seleccionados (2010)**

País	Primaria			Secundaria			Media superior			Superior		
	Alumnos	Docentes	A/D	Alumnos	Docentes	A/D	Alumnos	Docentes	A/D	Alumnos	Docentes	A/D
Argentina	4,702,112	288,776	16	2,242,391	153,249	15	1,394,326	170,708	8	2,387,049	142,283	17
Brasil	16,893,490	762,132	22	14,254,717	793,669	18	9,284,000	618,913	15	6,552,707	345,335	19
Chile	1,611,682	70,044	23	549,092	24,539	22	979,108	43,661	22	876,243	62,548	14
España	2,720,989	219,409	12	2,001,863	188,540	11	1,173,671	106,235	11	1,800,834	151,598	12
Estados Unidos	24,393,002	1,794,812	14	12,491,507	933,309	13	11,701,279	824,960	14	20,427,709	1,439,144	14
México	14,887,845	571,389	26	6,137,546	381,724	16	4,187,528	278,269	15	2,981,313	315,179	9
República de Corea	3,306,192	158,056	21	1,980,847	103,000	19	1,969,653	121,503	16	3,269,509	222,525	15

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), “Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional” México, INEE, 2013. p. 69.

Estos factores repercuten para que los egresados de nuestro sistema educativo obtengan bajos resultados en las pruebas estandarizadas de desempeño académico. De hecho, los resultados de la prueba internacional PISA muestran que la calidad educativa en nuestro país es muy baja.<sup>6</sup> México obtuvo una calificación de 425 en comprensión lectura. Su promedio fue 54 puntos inferior del promedio de los países del grupo G20 (475) y también fue menor

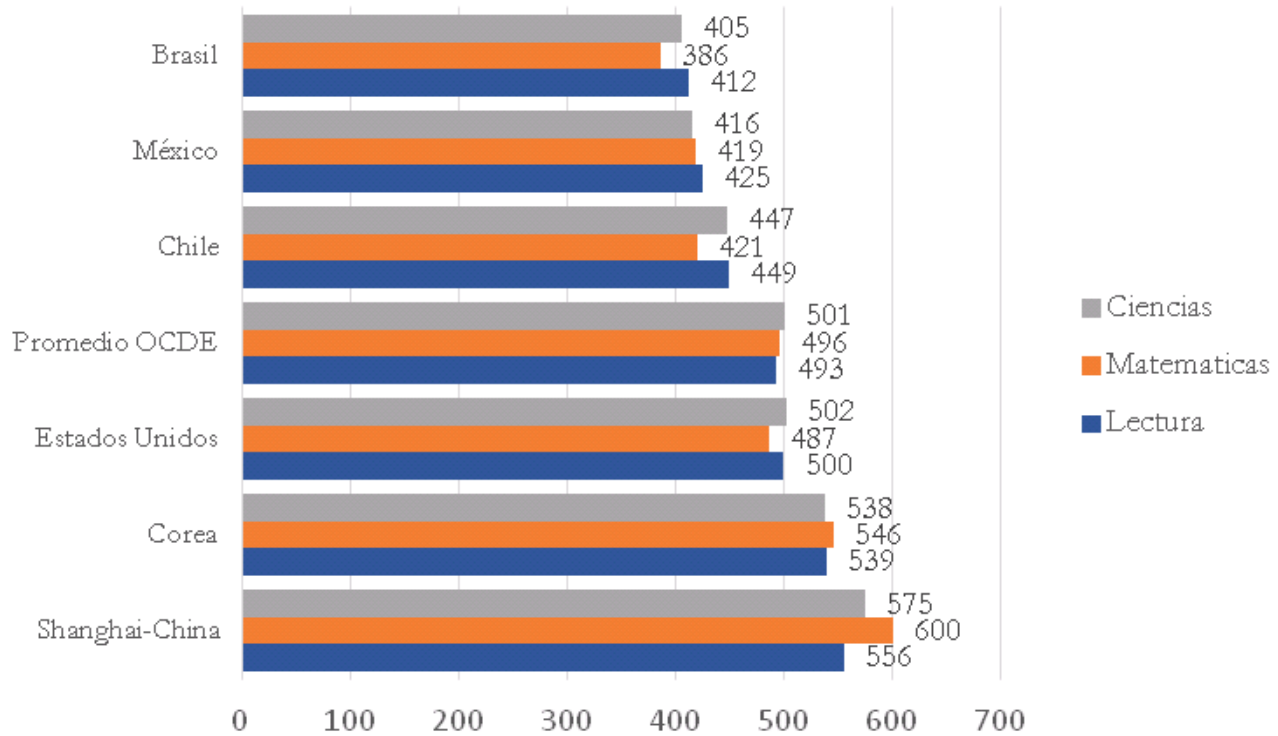
5 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Education at a Glance 2010: OECD Indicators, Paris, OCDE, 2010. Documento disponible en: [www.oecd.org/document/52/5897844\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/5897844_1,00.html) (Consulta, 07 de julio de 2012).

6 Durante mucho tiempo hubo opacidad sobre los logros educativos de los alumnos mexicanos. Por ejemplo, México participó, junto con otros 49 países, en la aplicación del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) en 1995 pero, al conocer nuestros resultados (penúltimo lugar), las autoridades solicitaron que éstos no se publicaran. Sin embargo, en el año 2000, mediante una filtración a los medios de comunicación se obtuvo evidencia de que se habían conseguido bajos puntajes en esta prueba internacional de rendimiento. Pablo Latapí, “¿Sirve de algo criticar a la SEP? Comentarios a la memoria del sexenio 1995-2000”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 13, 2001.



al promedio de países con nivel similar de desarrollo (Argentina, Brasil, Chile, Hungría, Polonia, Rumania, Rusia y Turquía). En matemáticas, México también se encuentra en un bajo nivel de desempeño (Gráfico 1).<sup>7</sup>

**Gráfico 1. Medias de desempeño en lectura, matemáticas y ciencias, en países seleccionados, PISA 2009**



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science”, Volumen I, 2009.

<sup>7</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons From PISA For Mexico*, Paris, OCDE, 2010, p. 17. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/46636903.pdf> (Consultado el 07 de julio de 2012).

Por otra parte, aunque la prueba ENLACE en educación primaria ha reportado leves mejoras en los niveles de aprovechamiento escolar, durante el periodo 2006-2010, los niveles de “insuficiente” y “elemental” en matemáticas fueron muy altos (superiores a 65%). En español dicha cifra fue cercana a los 60 puntos porcentuales. Además, los resultados de las pruebas de secundaria y del último grado del nivel medio superior fueron todavía más preocupantes. Al respecto, más de 40% de los alumnos que estaban por concluir el bachillerato presentaba un nivel de matemáticas insuficiente y 40% presentaba un nivel “elemental”. Por necesarias para contribuir de forma significativa al acervo de capital humano del país. En comprensión lectora, esta cifra fue más alentadora, pues se acercó a 60% (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Resultados de la prueba ENLACE, 2007-2010  
(Porcentajes)**

Concepto	Insuficiente				Elemental				Bueno y Excelente			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>Primaria</b>												
español	20.1	20.8	19.2	17	55.3	48.7	48	46.1	24.6	30.5	32.8	36.9
matemáticas	20.2	22.8	20.3	19.7	57.5	49.5	48.6	46.4	22.3	27.7	31	33.9
asignatura nual 1/	n.a.	37.6	24.1	16	n.a.	41.4	33	62.9	n.a.	21	42.9	21.1
<b>Secundaria</b>												
español	36.3	32.9	31.7	39.7	44.8	49.2	49.5	42.7	18.9	17.9	18.8	17.6
matemáticas	57.1	55.1	54.5	52.6	37.3	35.7	35.5	34.7	5.6	9.2	10.1	12.7
asignatura nual 1/	n.a.	20.2	11.2	12.9	n.a.	60.7	33	62.6	n.a.	19.2	55.7	24.5
<b>Educación Media Superior</b>												
comprensión lectora	n.a.	12.5	17	11.5	n.a.	35.3	33.1	31.2	n.a.	52.2	49.8	57.3
matemáticas	n.a.	46.6	46.1	40.6	n.a.	37.8	35.1	39.1	n.a.	15.6	18.7	20.4

1/ ENLACE a partir de 2008 incluye una tercera asignatura que se va rotando cada año;  
n.a. No aplicable.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Ante el pésimo desempeño educativo de los alumnos mexicanos, el gobierno mexicano se planteó mejorar la calidad educativa a través del aumento del gasto público en educación (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Compromiso con la educación: gasto público**

País	Total del gasto público en educación en % del PIB		Total del gasto público en educación en % del gasto público total		Gasto público ordinario en primaria en % del gasto público ordinario en educación	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008
China	1.9	...	13	...	34	...
Alemania	...	4.4	...	10	...	15
Brasil	4	5.3	10	16	33	32
Chile	4	3.8	16	18	45	35
Colombia	4.5	4.1	17	15	...	42
EU	5	5.5	...	14	...	...
Japón	3.5	3.4	9	9	...	...
México	4.5	6.7	23	29	41	39
Reino Unido	4.6	5.5	11	12	...	29

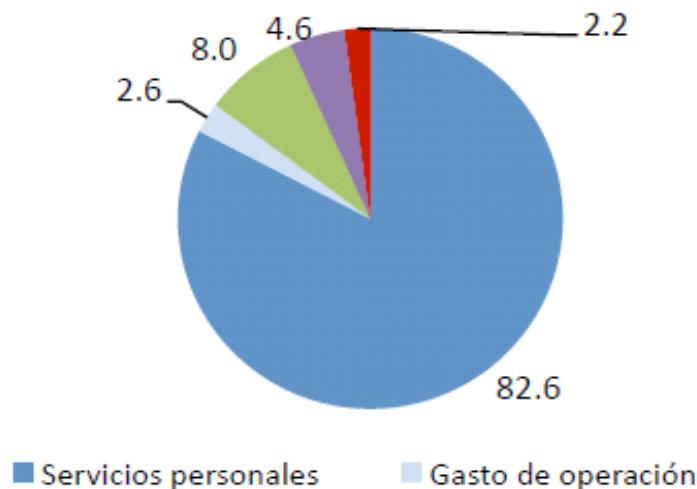
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura, “Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2011”, pp. 68-71.

La importancia de la educación se tradujo en un gasto educativo creciente durante los últimos años. En 1999 este gasto representó 4.5 puntos porcentuales del PIB, mientras que en 2008 esta cifra se elevó a 6.7%. En ese periodo, el gasto en educación se incrementó en un 47% en términos reales; así, México es uno de los países de la OCDE que destina mayor proporción de su gasto programable en educación: 23%.<sup>8</sup> A pesar de este incremento, según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación casi una cuarta parte de las escuelas en México tiene problemas importantes de mantenimiento y conservación de las instalaciones. Más de 75% de las escuelas primarias en México carecen de

5% de las escuelas en las zonas rurales e indígenas cuentan con dichas instalaciones. En más de 15% de las escuelas rurales, el profesor no tiene un lugar donde sentarse.<sup>9</sup>

De acuerdo con un estudio realizado por México Evalúa, uno de los principales problemas con el financiamiento actual es que se dispone de pocos recursos para atender aspectos no salariales. De hecho, casi todo el presupuesto federal educativo se fue a gasto corriente: 97.2% del total. En la siguiente gráfica se observa que 82.6% del gasto federal en 2010, fue destinado a pagar servicios personales, 2.6% fue asignado a gasto de operación, y tan sólo 0.4% correspondió a inversión educativa.<sup>10</sup>

**Gráfico 2. Gasto federal en educación básica del 2010 (Distribución porcentual según función económica, %)**



Fuente: Lucrecia Santibañez, Mariana Campos y Brenda Jarillo, “El financiamiento educativo en México: consideraciones sobre su eficiencia”, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2011.

8 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México”, OCDE Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087682-es> (consultado el 02 de julio de 2013).

9 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), “Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional” México, INEE, 2013.

10 Lucrecia Santibañez, Mariana Campos y Brenda Jarillo, “El financiamiento educativo en México: consideraciones sobre su eficiencia”, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2011.

Además de destinar casi la totalidad de su presupuesto educativo a salarios del personal educativo, éste ha sido el rubro que mayor crecimiento ha experimentado. En años recientes, una gran parte de los incrementos al gasto se han destinado a mejoras salariales. Destinar una proporción mayúscula a gasto corriente, especialmente a sueldos de maestros y directores de escuela, es problemático cuando el gobierno tiene pocos instrumentos de rendición de cuentas para exigir un cierto desempeño de dichos maestros y directores.<sup>11</sup>

De los escasos recursos públicos destinados a inversión educativa, se ha utilizado una parte para instrumentar programas que eleven la calidad de la educación. Uno de ellos fue Enciclomedia. Esta herramienta tecnológica vinculaba los libros de texto con otros recursos: video, audio e instrumentos multimedia; todos ellos orientados hacia un aprendizaje más integral. Con el apoyo de este programa, el gobierno mexicano ejecutó la introducción masiva de Pizarrones Digitales Interactivos (PDI) en los salones de 5° y 6° de primaria.<sup>12</sup> Sin embargo, Enciclomedia recibió serias críticas por su gestión financiera. Incluso, la Cámara de Diputados creó una Subcomisión para investigarlo. Después de una evaluación esta Subcomisión presentó, entre otras, las siguientes consideraciones:

“...la Dirección General de Tecnología de la Información (DGTI) ejerció 478,337.9 miles de pesos (23%) del total del presupuesto original autorizado por 2,105,000.00 miles de pesos para la actividad prioritaria R055 ‘Implementar el Programa Enciclomedia’. La diferencia por 1,626,662.1 miles de pesos (77%), se utilizó para dar atención a otras presiones de gasto que tenía el sector educativo”.

“Se observó que la DGTI no aplicó los recursos autorizados, lo que originó dejar inconclusa la continuidad de un proyecto nacional, y con esto la posibilidad de ofrecer a los educandos de todo el país una herramienta pedagógica de tecnología educativa, ya que para el ejercicio de 2005 no se alcanzaron los objetivos previstos, de instalar 18,464 aulas multimedia”.

---

11 *Idem*.

12 Fernando Reimers, *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

“La SEP y la SHCP autorizaron movimientos presupuestales por reducciones compensadas y líquidas de la actividad prioritaria R055 ‘Implementar el Programa Enciclomedia’ por un importe de 1,323,532.0 y por 304,000.0 miles de pesos, respectivamente, para impulsar otros programas del sector educativo... los recursos se destinaron a diferentes unidades responsables y entidades del sector educativo para cubrir necesidades de gastos de actividades administrativas no prioritarias por 892,697.0 y 430,835.0 miles de pesos: por concepto de energía eléctrica, seguro de bienes patrimoniales, asesorías, apoyo a entidades federativas y para terminar la construcción de la Biblioteca José Vasconcelos.”<sup>13</sup>

Estas irregularidades financieras en la gestión del programa Enciclomedia, provocaron que su objetivo general, “aumentar la calidad educativa de los alumnos”, no se cumpliera. Además, la Cámara de Diputados señaló que en la medida en que no existiera una adecuada rendición de cuentas y la plena transparencia de información sobre los recursos asignados, los procesos de licitación y los contratos firmados, continuaría generándose un deterioro de la confianza ciudadana en los programas educativos del gobierno federal.<sup>14</sup> A la postre, todas estas irregularidades provocaron la cancelación de Enciclomedia.

≈•≈

<sup>13</sup> Cámara de Diputados, “Informe de actividades de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 1 de sep. de 2007 a 29 de febrero de 2008”, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2474. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/mar/20080331-I.html> (Consultado el 8 de julio de 2012).

<sup>14</sup> *Idem.*

### III. El proceso de rendición de cuentas educacional

La introducción de Enciclomedia obedeció al supuesto de que la tecnología de la información y comunicación (TIC) pondría a México a la vanguardia internacional. Este proyecto fue acogido por la SEP y puesto en marcha en 165 mil aulas de primaria. Pero como observamos en la sección anterior, la experiencia de este programa educativo fue muy sinuosa debido a dos factores principales: 1) su opaca e ineficiente gestión financiera; y 2) su escaso aprovechamiento en el aula. Ambos factores son muy importantes, sin embargo, el segundo tiene implicaciones que difícilmente podrían ser abordadas en este documento de trabajo. Hay puntos de vista muy positivos acerca del impacto que tuvo Enciclomedia en el logro académico. Por ejemplo, una investigación concluyó que entre más tiempo hayan trabajado con este programa, los alumnos presentaban mejores resultados académicos.<sup>15</sup> Asimismo, otra investigación, que analizó los puntajes obtenidos por 6.5 millones de alumnos, identificó que Enciclomedia –al ser implementado simultáneamente con otros programas educativos– se asoció con mayor frecuencia al mejoramiento del aprovechamiento escolar.<sup>16</sup>

A partir de los resultados de estas dos investigaciones es posible considerar que Enciclomedia, así como otros programas educativos de la SEP, podían haber ofrecido oportunidades para que los alumnos mexicanos mejoraran su desempeño escolar. Sin embargo, fallaron, pero no por su diseño sino por su gestión. Lo anterior ofrece evidencia de que la mejora de los estándares educativos debe ser integral y considerar otros aspectos, además de los exclusivamente pedagógicos, curriculares o de equipamiento. Por tanto, cualquier reforma educativa debe contemplar necesariamente una mejora del régimen de rendición de cuentas dentro del sistema educativo. Es decir, se requiere la formulación y perfeccionamiento de políticas de *accountability* educacional, bajo la forma de evaluación, búsqueda de transparencia y responsabilidad por los resultados.<sup>17</sup>

---

15 Fernando Mejía y Francisco Martínez, *Un vistazo a Enciclomedia. ¿Qué sabemos del Programa Enciclomedia a cinco años de su puesta en marcha en aulas de primaria?*, México, Secretaría de Educación Pública, 2010.

16 Aurora Elizondo; Francisco Paredes y Ana Prieto, “Enciclomedia. Un programa a debate”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 28, 2006.

17 Robert Mcmeekin, “Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina”, en Javier Corvalán y Robert Mcmeekin (eds.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Chile, PREAL, 2006.

El concepto de *accountability*, que remite a la necesidad de asignar responsabilidades por las acciones propias y los resultados de las mismas, es de aplicación reciente en algunos países.<sup>18</sup> En el mundo financiero este término se usa para aludir a los resultados de los responsables del manejo de dinero encomendado por terceros. Ellos están obligados a informar a sus clientes sobre los movimientos de recursos y a rendir cuentas sobre cómo se han utilizado y qué se ha logrado con ellos. No obstante, esto apenas comienza a suceder en el campo de la educación.

En el sector educativo, *accountability* remite a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad de las escuelas por dichos resultados. Entre las acciones orientadas a lograr el *accountability* educacional se encuentran: el monitoreo o evaluación periódica del desempeño académico; la alineación de estas evaluaciones con estándares de calidad; la premiación o sanción de actores del sistema educativo por las tareas ejecutadas; y el fortalecimiento de las capacidades de gestión en las escuelas rezagadas. De esta forma, el *accountability* educacional refiere a la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen y justifiquen sus decisiones por un lado, y de que puedan, por el otro lado, ser eventualmente sancionados por sus acciones.

De hecho, los componentes del *accountability* educacional: transparencia, evaluación y responsabilidad por los resultados son también relativamente novedosos cuando se refieren al quehacer de burócratas que administran o manejan recursos públicos. A continuación se revisa cada uno de estos componentes y la forma en que se interrelacionan para construir el *accountability* educacional.

18 Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.



## Información transparente

La información transparente es un componente clave del *accountability* educacional. Este componente se puede definir como el conjunto de normas y procesos que permiten el acceso de los ciudadanos a la información de interés público. Toda la información gubernamental debe ser del dominio público a menos que existan razones expresas y justificadas para mantenerla reservada. La transparencia tiende a fortalecer la confianza en las instituciones, con base en el conocimiento de su funcionamiento y resultados, pero también incrementa el nivel de exigencia a las mismas. Si un elevado número de ciudadanos ejercen su derecho a estar informados, las instituciones se verán conminadas a responder de manera oportuna y satisfactoria. Así, la transparencia de información actualizada y sistematizada es un elemento esencial para la participación efectiva y para abrir canales de comunicación.<sup>19</sup>

No se trata sólo de proporcionar información, sino de crear estímulos y oportunidades para su consulta y para la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas. La falta de transparencia conduce a potencial corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla la información, lo cual reduce la credibilidad

de los órganos gubernamentales y puede afectar su legitimidad. Una política pública es transparente si está disponible la información en torno a su diseño y ejecución, si los ciudadanos saben el papel que pueden desempeñar en ella. Sólo escuchando las distintas voces de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, es posible garantizar la asignación de recursos públicos con eficacia y equidad.<sup>20</sup>

Sin embargo, como se revisó en la sección anterior, nuestro sistema educativo ha mostrado que aún tiene información inaccesible, por lo que los ciudadanos desconocen la gestión y resultados de los programas educativos. A veces esa información no llega a tiempo para ser útil en el proceso de control o de toma de decisiones. Por ello, algunos opinan que es necesario incrementar los esfuerzos conjuntos en esa dirección. En ausencia de información actualizada sobre los avances y el gasto ejecutado, se hace muy difícil que la sociedad civil pueda dar seguimiento a estos compromisos. Para construir el *accountability* educacional es una condición previa la disponibilidad de información fidedigna sobre el uso de los recursos y que ésta sea accesible a través de la red, sin necesidad de recurrir a una solicitud vía INFOMEX. En nuestro país, lo anterior tropieza hoy en día con carencias técnicas, pero también con resistencias políticas, pues la opacidad facilita una mayor discrecionalidad en el uso de los fondos.<sup>21</sup>

19 Carolyn Ball, "What Is Transparency?" en *Public Integrity*, vol. 11, núm. 4, 2009, pp. 293-308.

20 *Idem*.

21 Sergio Cárdenas, "La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano", en *Serie Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*, núm. 5, 2010.

## Evaluación

La evaluación como componente del *accountability* educacional tiene como propósito determinar si un programa educativo produjo los efectos deseados en los alumnos del mismo; obtener una estimación cuantitativa de estos beneficios y evaluar si son o no atribuibles a la intervención del programa. Así, son del interés de la evaluación las siguientes preguntas: ¿Se contribuye a resolver el problema en la población objetivo? ¿Cuál fue el efecto del programa sobre sus beneficiarios? ¿Los beneficios recibidos por los alumnos son diferentes a los propuestos? ¿Son éstos positivos o negativos? En caso de que mejore el desempeño escolar, ¿Es esto una consecuencia del programa o se hubiese obtenido de todas maneras? A la luz de los beneficios obtenidos, directos e indirectos, ¿Se justifican los costos del programa? Por lo anterior, en el marco del *accountability* educacional, la evaluación se ocupa tanto del análisis de la eficacia de los programas educativos como del análisis de su eficiencia, temas que son de absoluta relevancia dado que los recursos son escasos y presentan múltiples usos alternativos. A su vez, ya que en general los programas educativos se implementan para cubrir a grupos vulnerables, la evaluación de su eficacia y su eficiencia es crucial para acercarse hacia una sociedad con mayor equidad.

Para Leonardo Solarte, la evaluación es útil para rendir cuentas sobre el cumplimiento de mandatos legales, sobre la cantidad y calidad de los bienes o servicios provistos, el cumplimiento de los objetivos y planes programados, el uso de los fondos públicos, los niveles de eficiencia, el seguimiento de procedimientos y la utilización de recursos. Además, este autor considera que el concepto de evaluación ha evolucionado desde el control de la gestión pública a través de herramientas de fiscalización tradicionales, hasta el control por parte de la ciudadanía. Para este fin, la evaluación es una herramienta que apoya diversas formas de rendición de cuentas, tales como el control parlamentario, la lógica de resultados en la administración pública y el control social. En el primer caso, la evaluación puede ser encomendada o desarrollada por el Congreso para obtener información objetiva que facilite su labor de supervisión del Ejecutivo. En el segundo caso, la introducción de lógicas de gestión por resultados en la administración y la realización de evaluaciones externas provee elementos para determinar el éxito o fracaso de sus políticas públicas. Por último, en cuanto al control social, la evaluación puede servir como instrumento para mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre la gestión pública, permitiéndole ejercer de manera responsable e informada su derecho a exigir resultados a los gobernantes.<sup>22</sup>

22 Leonardo Solarte, "La evaluación de programas sociales en el Estado liberal". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Además de evaluar la eficiencia y eficacia de los programas educativos, también se requiere evaluar a los docentes para determinar sus capacidades frente al grupo. Existe un consenso generalizado en que la mejora del trabajo docente está estrechamente vinculada con la mejora de la calidad de la educación. Por ello, el desafío que actualmente enfrentan los gobiernos es diseñar propuestas para generar una carrera docente más ligada a la formación continua de los maestros, que estimule la adquisición de capacidades para optimizar de manera constante su formación y desempeño.<sup>23</sup> Pero, si es tan importante la evaluación, tanto de programas como de docentes, ¿por qué se hace tan poco? Existen diversas razones: 1) los ejercicios de evaluación se consideran costosos, prolongados y de alta complejidad técnica; 2) sus resultados pueden ser “políticamente delicados”, especialmente si son negativos, ya que asignan responsabilidad a políticos y burócratas; 3) excepcionalmente las evaluaciones se consideran información pública, más bien son informes confidenciales del más alto nivel.<sup>24</sup>

## *Responsabilidad por los resultados*

En el enfoque del *accountability* educacional son cada vez más importantes los resultados y no tanto los procedimientos. En un marco de gestión por resultados del sistema educativo está la idea de una cadena de efectos que combina recursos (financieros, humanos y materiales) con actividades (proyectos y programas) para producir cambios en el desempeño de los alumnos. Una responsabilidad por resultados implica la elaboración de diagnósticos que identifiquen las necesidades efectivas. A partir de dichas necesidades se diseñan los objetivos con indicadores verificables y se establecen prioridades. Finalmente, es necesario un proceso de evaluación continua que permita valorar el progreso logrado. Por lo tanto, los sistemas educativos basados en la responsabilidad por los resultados, miden el avance educativo e indican dónde se debe concentrar la atención de la autoridad y los recursos para poder mejorar el desempeño escolar. Además, gracias a la responsabilidad por los resultados, es más fácil identificar a los docentes, las escuelas y los alumnos que se desempeñan a niveles adecuados.<sup>25</sup>

23 Inés Aguerrondo, “Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente” en *Maestros para América Latina: nuevas perspectivas sobre desarrollo docente*, PREAL, BID, 2004.

24 Alejandro Medina, “La eficiencia en los programas sociales: análisis de situaciones y propuestas para su mejoramiento”. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

25 Robert Mcmeekin, “Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina”, en Javier Corvalán y Robert Mcmeekin (eds.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Chile, PREAL, 2006.

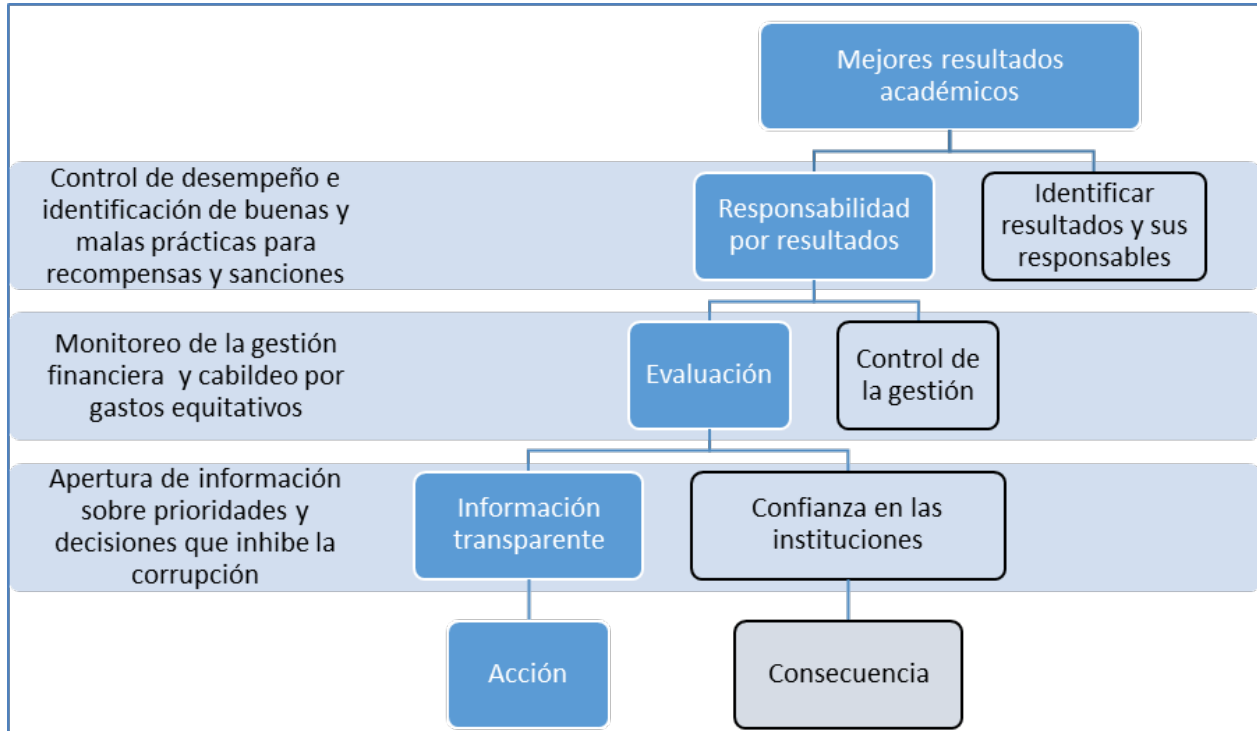
Lamentablemente, la responsabilidad por los resultados constituye una idea relativamente nueva en las escuelas, una idea que pocas veces se discute y que no se aplica en la medida necesaria. De hecho, el sistema educativo mexicano se ha constituido como un monopolio que no rinde cuentas a nadie. Los dirigentes sindicales, en complicidad con las autoridades, toman decisiones importantes acerca de recursos escolares, incluyendo: presupuestos, planta docente, textos de estudio e infraestructura. También establecen los sueldos de los docentes sobre la base de rígidas fórmulas relacionadas con la antigüedad en el cargo y no con el desempeño. Rara vez se evalúa a los docentes e incluso es más raro que se les despida. Los usuarios de la educación – alumnos, padres y comunidades- no tienen influencia en las decisiones educativas. El resultado es que los políticos y burócratas del sistema educativo responden más a los intereses de quienes proveen educación – principalmente gremios docentes– que a los intereses de quienes la reciben.<sup>26</sup>

Dentro del *accountability* educacional, la responsabilidad por los resultados significa hacer responsables de los resultados académicos a quienes corresponde: docentes, directores de escuelas y funcionarios. Al respecto, Sergio Cárdenas sugiere cinco elementos básicos que debe considerar la responsabilidad por los resultados en la educación: 1) la generación y posterior difusión de información sobre resultados académicos; 2) la definición de estándares de aprendizaje que describirían lo que un alumno debe saber en un grado y momento determinado; 3) la existencia de un sistema de recompensas y sanciones para premiar a las escuelas que alcanzan metas, acompañar a las escuelas que por su mal desempeño no logran dichas metas, o bien para cerrar las escuelas con un desempeño deficiente; 4) la transferencia de autoridad suficiente a las escuelas como unidades responsables de los resultados académicos; y 5) el desarrollo de capacidades de los actores escolares.<sup>27</sup> En el Gráfico 3 se muestra cómo se interrelacionan los componentes del *accountability* educacional y cómo funciona este modelo de rendición de cuentas comprometido con la efectividad de la educación.

26 Aldo Muñoz, “Escenarios e identidades del SNTE, entre el sistema educativo y el sistema político”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, 2008, pp. 377-417.

27 Sergio Cárdenas, “La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano”, en *Serie Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*, núm. 5, 2010, p. 6.

**Gráfico 3. Funcionamiento del modelo de accountability educacional**



Fuente: Elaboración propia.



## IV. Sobre la rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano

Actualmente, ni la burocracia educativa ni las escuelas de nuestro país rinden cuentas sobre sus decisiones y su desempeño. Además, los padres de familia no tienen a quién recurrir si se sienten descontentos con la educación de sus hijos. De tener recursos económicos, prefieren inscribir a sus hijos en escuelas privadas. Sin embargo, la mayoría de las familias no cuenta con las condiciones para hacerlo. Por ello, el *accountability* educacional se ha convertido en un imperativo para un sistema educativo que aspira a superar esta situación. Este nuevo enfoque intenta poner límites a quienes ejercen el poder y coadyuva a la exigencia de responsabilidad por las acciones y decisiones de las autoridades educativas.

Ahora bien, es necesario señalar que en México existen avances que pueden ayudar a la consolidación de los componentes del *accountability* educacional. Por ejemplo, la instauración de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), un órgano creado para vigilar el ejercicio de los recursos públicos, así como la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que equipó a la ASF del marco normativo para controlar la legalidad y buen uso del dinero público. Este avance no es menor, ya que la fiscalización de recursos es indispensable

para implementar el *accountability* educacional y coadyuva al fortalecimiento de los otros componentes del modelo analizado. A continuación se revisan otros avances que ha logrado nuestro país en la materia.

### *Avances en transparencia*

El primer elemento del *accountability* educacional es la apertura de la información y su acceso por parte de la ciudadanía. El ciudadano necesita de este componente para estar en condiciones de saber hasta qué punto sus intereses están siendo resguardados por las entidades públicas. Pero sobre todo, para poder reclamar los correctivos y las sanciones correspondientes. Se trata de la información necesaria para exigir responsabilidad en la actuación de los que toman decisiones y reciben dinero público. Visto así, en esta materia México ha dado pasos importantes en la consolidación del componente de transparencia del *accountability* educacional, como la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), un organismo que garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. También, gracias a una modificación del artículo sexto de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los gobiernos locales de nuestro país se incorporaron como nuevos sujetos obligados y tienen que garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.<sup>28</sup>

## *Avances en evaluación*

México ha logrado avances importantes en la evaluación de programas educativos. Posiblemente, el detonante de dichos avances lo constituye la institucionalización de las prácticas de evaluación de *Oportunidades* a partir de 1997. Este programa, que tiene un importante componente educativo, es reconocido a nivel mundial por la calidad de sus evaluaciones. Posteriormente, en 2000, el Congreso exigió por ley la evaluación anual de todos los programas sujetos a Reglas de Operación. Además, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública emitieron los lineamientos que se deberían de cumplir en dichas evaluaciones. El siguiente avance se presentó en 2004, cuando se estableció la obligatoriedad de difundir los resultados de las evaluaciones a través de internet; de esta manera se fortaleció la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública federal (APF). Después, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se institucionalizó aún más el proceso de evaluación de los programas federales, y se promovió la formación, en 2005, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Finalmente, en 2006, se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se impulsó la creación de un sistema de evaluación del desempeño (SED), que obliga a la evaluación y gestión por resultados de todos los programas de la APF, incluyendo los educativos.<sup>29</sup>

28 Guillermo Cejudo, “La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas” en Serie: *Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 12, México, ASF, 2009.

29 Myriam Cardozo, “La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes”, en *Convergencia*, vol.16, núm. 49, 2009.

## *Avances en responsabilidad por los resultados*

El componente más endeble del *accountability* educacional en México es la responsabilidad por los resultados. De los cinco elementos que lo conforman, sólo dos presentan avances: la difusión de resultados académicos y la definición de estándares de aprendizaje. En cuanto al primer elemento, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) publica anualmente los resultados académicos de los alumnos a través de las Pruebas ENLACE y EXCALE, las cuales aportan información sobre el aprovechamiento de cada alumno, grupo y escuela, que regularmente es entregada en forma confidencial e individualizada a los estudiantes y sus padres, así como a docentes y directivos. Esa información también es accesible a través de Internet pero no en forma individualizada, sino sólo por escuela. En cuanto al segundo elemento, nuestro sistema educativo ha desarrollado estándares de aprendizaje para cuatro etapas clave de la carrera educativa: tercer año de preescolar (5-6 años), el tercer año de primaria (8-9 años de edad), sexto año de primaria (11-12 años), y tercer año de secundaria (14-15 años). Los estándares definen lo que un alumno debe saber y las actitudes que debe haber adquirido en dichas edades; las etapas están diseñadas para evaluar el currículo del nivel de estudios previo.<sup>30</sup>

## *La reforma constitucional en materia educativa*

Dentro de los avances más recientes en materia de rendición de cuentas del sistema educativo mexicano, se encuentra una reforma constitucional publicada el 26 de febrero de 2013. Dicha reforma descansa en dos pilares fundamentales: por un lado, el establecimiento de un servicio profesional docente; por el otro, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Además, se instituyen diversos cambios a los artículos 3 y 73 constitucionales y se adiciona una nueva fracción al artículo tercero constitucional con la intención de elevar al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) al rango de órgano constitucional autónomo. Esta última medida tiene la intención de aumentar las atribuciones del INEE para evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional. En particular, se busca dotar al INEE de facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema educativo; emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas (federales y locales) para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden y generar directrices para aumentar la calidad educativa.

30 Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEP), "Estándares curriculares para la educación básica en México", México, SEP, 2010. Disponible en <http://notas.basica.sep.gob.mx/SEB/blogseb/DGDC/documentos/EstandaresCurriculares270511.pdf> (consultado el 07 de julio de 2013).



Entre los argumentos que presenta la reforma constitucional en materia de evaluación se encuentran los siguientes:

- El funcionamiento del sistema educativo debe hacer de la evaluación una práctica cotidiana, con la obligación de todos los actores involucrados en la tarea educativa de hacer suyos los criterios emitidos por una autoridad constitucionalmente investida.
- Constituir al INEE como órgano autónomo para dotarlo de las más altas capacidades técnicas y de una junta de gobierno integrada por profesionales cuyo nombramiento asegure las bases necesarias para su operación.

Asimismo, se reforma el artículo 73 constitucional para que el Congreso tenga la facultad de establecer el servicio profesional docente a fin de que el ingreso y la promoción al servicio docente sean mediante concursos de oposición. La ley reglamentaria fija a los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores que deberán corresponder al mérito y a una evaluación justa y adecuada. También se prevé la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa en el que se contemple un censo de escuelas, maestros y alumnos con el fin de tener toda la información del sistema educativo mexicano.

En el mismo tenor, la reforma constitucional intenta fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas para resolver problemas de operación básicos, con el fin de mejorar su infraestructura, comparar materiales educativos y propiciar la colaboración entre el director de la escuela, los profesores, padres de familia y alumnos. Por último, se establecen las escuelas de tiempo completo de forma gradual, conforme a su eficiencia presupuestaria para que la jornada educativa sea entre seis y ocho horas, ello con el fin de que las instalaciones educativas sean aprovechadas para el desarrollo académico, cultural y deportivo de los alumnos. En las escuelas que así se requiera, se impulsarán esquemas del suministro de alimentos nutritivos por micro empresas locales. De igual modo, se prohíbe la venta en las escuelas de alimentos que no cumplan con el objetivo de fortalecer la salud de los estudiantes.

A pesar de estos avances, y tomando en cuenta los elementos sugeridos por Sergio Cárdenas, México aún posee áreas de oportunidad que tienen que atenderse, mismas que constituyen las alternativas para mejorar la rendición de cuentas en nuestro sistema educativo.<sup>31</sup>

31 Sergio Cárdenas, “La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano”, en Serie *Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*, núm. 5, 2010.

## Alternativas para mejorar la transparencia

Para Claudia Santizo, los avances en materia de transparencia en la educación son loables, pero no han alcanzado las dimensiones necesarias para considerarse un proceso acabado. Los rezagos que aún se presentan tienen como consecuencia la desconfianza y apatía en las instituciones educativas y sus políticas públicas. Por ello, esta autora sugiere que para fortalecer el componente de transparencia, es necesario mejorar la receptividad del sistema político a las demandas ciudadanas a través de una mayor participación social.<sup>32</sup> Al respecto, es posible preguntarse: ¿qué aporte puede hacer la ciudadanía a la agenda de transparencia? La respuesta es: entre mayor sea el grado de participación social, a través de la apertura de la información, la formulación de políticas será de mayor calidad y la eficacia. Sobre todo porque la sociedad civil, al contar con información accesible, puede contribuir a identificar las inversiones necesarias; señalar las esferas y comunidades con mayores carencias, ayudar a elaborar

estrategias efectivas de ejecución; establecer prioridades presupuestarias a nivel nacional y local, e incorporar la participación de grupos marginados en la elaboración de dichas estrategias, para asegurar que éstos sean los principales beneficiarios.

Por otro lado, la ciudadanía activa y organizada, es decir, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) también pueden vigilar y calibrar los progresos conseguidos por los programas educativos, lo que resulta crítico para determinar la responsabilidad de las autoridades. Estas organizaciones pueden señalar aquellas regiones en donde los progresos son lentos y se requieren nuevos esfuerzos. Pueden intervenir en un control transparente de los gastos y proporcionar un intercambio de información en tiempo real, destinada al público, sobre la marcha de los trabajos. De acuerdo con Isabel Verduzco y Mónica Tapia, las autoridades educativas deberían proporcionar acceso a las OSCs a sus registros presupuestarios y se les debería alentar a difundirlos públicamente como un ejercicio de verificación de cuentas.<sup>33</sup> En teoría, existen mecanismos de participación ciudadana para exigir cuentas sobre nuestros programas educativos, pero según una investigación reciente “es una práctica excepcional en

32 Claudia Santizo, “Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: el programa Escuelas de Calidad en México” en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4, núm. 1, 2006, pp. 38-51.

33 Isabel Verduzco y Mónica Tapia, *Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas*, México, Alternativas y Capacidades, 2012.

la política educativa. En el caso del Programa Escuelas de Calidad (PEC), sus Reglas de Operación, incluyen un apartado sobre contraloría social, pero al no crearse los mecanismos para su implementación, se queda en un buen propósito, sin que hasta la fecha se haya realizado un monitoreo ciudadano del PEC<sup>34</sup>. Por todo lo anterior, tanto Claudia Santizo como Isabel Verduzco y Mónica Tapia, afirman que para consolidar nuestros avances en transparencia educativa, se requiere un mayor involucramiento de la participación ciudadana.

### *Alternativas para mejorar la evaluación*

Al contrario de los avances ocurridos en la evaluación de programas educativos, la evaluación de los docentes constituye el verdadero “talón de Aquiles” de la educación en México. En fechas recientes, la SEP aplicó la Evaluación Universal de Docentes a 369 mil 525 maestros de 777 mil 424 registrados en la planta laboral (sólo se pudo realizar 47% de los exámenes). En Oaxaca y Michoacán fue imposible llevar a cabo dicha evaluación; además, en Durango se detectó la circulación de exámenes apócrifos y

en Tabasco se confiscó un “acordeón” con las respuestas.

De acuerdo con un líder sindical, “al hacerse al vapor la prueba no logró evaluar a la mayoría de los docentes y por ello, cualquier acción que se quiera emprender a partir de dicha evaluación no podrá sustentarse<sup>35</sup>”. La oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a la evaluación docente no es algo nuevo, de hecho, en fechas recientes han habido diversos intentos de boicot de la reforma constitucional recién aprobada. Por ejemplo, el magisterio de Oaxaca y Michoacán se han manifestado en contra de la evaluación docente por considerar que lesiona sus derechos laborales. Constantemente se ha señalado a este sindicato como un “lastre” de nuestro sistema educativo. A lo largo de décadas ha sido un obstáculo para que la SEP gobierne efectivamente el sector educativo. Al respecto, una investigación encontró que, a pesar de ser empleados del gobierno, los maestros, directores y supervisores de las escuelas responden mucho más a la autoridad sindical que a la educativa.<sup>36</sup>

34 *Idem.*

35 Blanca Valdez, “Bloquea el SNTE evaluación universal de maestros”, *Milenio*, 27 de julio de 2012. Disponible en [www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/a48d3e9d95aadaf7fced12b885ac3262](http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/a48d3e9d95aadaf7fced12b885ac3262).

36 Lucrecia Santibañez, “Reforma Educativa: el papel del SNTE”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, 2008, pp. 81-105.

## *Alternativas para mejorar la responsabilidad por los resultados*

Donde no hay avance del componente de la responsabilidad por los resultados es en un sistema de recompensas para premiar a las escuelas con buenos resultados o bien, de sanciones para las escuelas con un desempeño deficiente; tampoco en la transferencia de autoridad a las escuelas (salvo el reciente intento de la reforma constitucional de otorgar mayor autonomía a las escuelas, sobre todo en mi gestión operativa), mucho menos en el desarrollo de capacidades institucionales. Sobre el sistema de recompensas, en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), se establecían las condiciones para aplicar a los docentes estímulos económicos si sus alumnos obtenían buen desempeño en ENLACE, pero con la condición de que los maestros también se sometieran a la aplicación de la evaluación universal. Así, se ataba la mejora salarial e incluso la promoción profesional del maestro a un modelo de pruebas estandarizadas. Sin embargo, como ya se discutió anteriormente, la evaluación docente se vio obstaculizada por el SNTE.

Ahora bien, la idea original de la responsabilidad por resultados tiene que ver con establecer sanciones o recompensas a las escuelas y no a los docentes. No obstante, en nuestro país son inexistentes las iniciativas de evaluación de escuelas que consideren su complejidad y múltiples dimensiones: procesos de enseñanza-aprendizaje, vínculos con la comunidad y la familia, así como resultados y logros de sus estudiantes.

Tampoco hay experiencias de evaluación de la gestión escolar y de sus servicios, tales como: distribución y uso de presupuesto diferenciado según necesidades institucionales, selección y contratación de recursos humanos, y de los sistemas de supervisión o apoyo a los establecimientos escolares. Por lo anterior, en México, los resultados de la evaluación de los alumnos se toman como base para la evaluación de docentes y escuelas. No obstante, para que la información generada sea útil y oportuna en la toma de decisiones y optimice la calidad de la educación, hay que considerar una evaluación más integral, que incluya el examen de alumnos, docentes, directores, instituciones, programas y administraciones educativas. De esta forma, resulta ineludible contar con sistemas de evaluación integrados que tomen en cuenta los diferentes componentes del sistema educativo y cuya evaluación permita que las

escuelas puedan ser premiadas o sancionadas, ya sea mediante la aplicación de un sistema de *vouchers* o de presupuesto por resultados.<sup>37</sup>

Finalmente, se abordan los dos últimos elementos de la responsabilidad de resultados en la educación: la transferencia de autoridad a las escuelas y el desarrollo de capacidades institucionales. Ambos elementos están relacionados, pues se requiere que las escuelas tengan mayor autonomía o autoridad sobre las decisiones que toman para mejorar su gestión y desempeño; y la capacidad institucional es una condición *sine qua non* para ello. Bajo esta perspectiva las capacidades institucionales se refieren a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción,

evaluación) materiales y financieros materiales y financieros (control de gestión, rendición de cuentas, transparencia) que debe poseer una organización para formular e implementar políticas efectivas.<sup>38</sup> Para aumentar dichas capacidades en el sector educativo, en 1992 dio inicio una política de descentralización que transfirió las funciones operativas y administrativas a los gobiernos estatales, y asignó a los gobiernos municipales la responsabilidad de mantener en buen estado las instalaciones educativas.

---

37 Los *vouchers* son un sistema de financiamiento para escuelas públicas y privadas. Este financiamiento se realiza a través de un esquema de subvención educacional o subsidio por estudiante (un *voucher* o cupón que se entrega al alumno para que se inscriba y pague la colegiatura en la escuela de su elección, es decir, un subsidio a la demanda), el cual debe cubrir los gastos de operación y de capital de las escuelas. El propósito de este mecanismo es promover la competencia entre las escuelas, tanto públicas como privadas - para atraer y retener alumnos, al hacer depender su ingreso de la elección que efectúen los alumnos y sus familias. El objetivo final buscado con esta competencia es promover una mayor eficiencia y calidad de los servicios educacionales entregados. Por su parte, el objetivo de un Presupuesto por Resultados, o basado en resultados, es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de las escuelas, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias. Para obtener mayor información de los sistemas de *vouchers* y de presupuesto por resultados, véase: Bruno Manno, "Las escuelas *charter* y la idea de consecuencias vinculadas a la *accountability*. Agregando valor al desempeño de la enseñanza", en Javier Corvalán y Robert Mcmeekin (eds.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Chile, PREAL, 2006.

38 La capacidad institucional comprende los recursos, los conocimientos y los procesos empleados por la organización para lograr sus metas. Se cuentan, entre ellos, el personal, la infraestructura física, la tecnología, los recursos financieros, el liderazgo, el manejo de programas, y las redes que se establecen con otras organizaciones. Mark Payne y Carlos Losada, "Institutions and Development in Latin America: An Approach Toward Quantitatively Describing Institutional Capacity". Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999.

Pero la descentralización educativa se llevó a cabo a partir de una estrategia radical, pues en el transcurso de sólo unas semanas se transfirieron a los gobiernos locales recursos que prácticamente duplicaron de un día para otro el tamaño de sus haciendas. Esta estrategia radical, si bien se entiende por la complejidad política del sector educativo, generó un congestionamiento en las administraciones de los gobiernos locales debilitando aún más sus capacidades institucionales e incluso su gobernabilidad, como se ha destacado en varios estudios.<sup>39</sup> La sorpresiva y rápida descentralización educativa rompió con una tradición centralista de más de setenta años, sin embargo, es indudable que esto no fue lo mejor para gobiernos locales que vivieron un proceso difícil de asimilar y no exento de inestabilidad institucional y de conflictos políticos. Algunos de ellos, desde entonces, se han visto fuertemente amenazados por las secciones locales de maestros, tal es el caso de Michoacán, Oaxaca y Guerrero.

Para evitar una transferencia de autoridad a los sistemas educativos locales tan caótica, es requisito un proceso previo de acondicionamiento institucional y administrativo, es decir, llevar a cabo diagnósticos de infraestructura y capacidades operativas de los gobiernos locales, para la transferencia de recursos y responsabilidades. En otras palabras, hay que emprender esfuerzos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales, desarrollar mayores capacidades administrativas, así como profesionalizar a los servidores públicos encargados del sector educativo a través de una iniciativa orientada a incrementar la calidad de las escuelas. Se trata de una estrategia que, además de transferir recursos, involucra acciones de mejora en los sistemas de enseñanza, evaluación, y formación de profesores.

≈•≈

---

39 Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México*, El Colegio de México, México, 1998; María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999; y Carlos Ornelas, “La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE, 1998.

## V. Reflexiones finales

En México, es común escuchar que la educación es una de las prioridades de la agenda gubernamental. Asimismo, no hay discurso de cualquier político que no llame la atención sobre el papel insustituible que tiene la educación en el desarrollo de nuestro país. Por esa razón, tanto políticos como ciudadanía frecuentemente abogan por un incremento al gasto educativo. Y de hecho ha existido mayor gasto en este rubro en relación con épocas anteriores. Sin embargo, no han mejorado sustancialmente nuestros resultados educativos. Es más, en este documento de trabajo se ha visto que es difícil ubicar a alguien que se responsabilice de dichos resultados, ya sea un burócrata, un directivo, un docente o un líder sindical. Nadie se quiere hacer responsable de la “mala educación”. Probablemente si en nuestro país estuviera más claro quiénes son los responsables de la educación, o mejor dicho, si cada uno de los actores involucrados conociera, entendiera y asumiera sus propias responsabilidades, podríamos avanzar efectivamente hacia un sistema educativo de mayor calidad. Por ello, es importante argüir que si nuestras prácticas educativas actuales, así como las de gestión escolar, han llevado a una des-responsabilización bastante generalizada, tal vez sea la hora de construir un régimen de *accountability* educacional en nuestro país.

El *accountability* educacional es un concepto que se ha puesto de moda en las escuelas, principalmente para definir la necesidad de que los directivos se hagan responsables de los resultados educativos ante sus comunidades, aunque el concepto es más amplio, porque tiene que ver con que dicha rendición de cuentas es para todo actor educativo y se relaciona con las responsabilidades que cada uno tiene en el proceso educativo. Si al comienzo se entendió que la rendición de cuentas tenía que ver con el apego a ciertos procedimientos, por ejemplo, hacer que los programas educativos siguieran sus reglas de operación, se ha hecho cada vez más común que el *accountability* educacional gire en torno a los resultados educativos. Pero si se trata de establecer responsabilidades en función de los resultados, es evidente que éstas deben responder a metas compartidas por todos los actores interesados en la educación.

Esas metas no pueden ser (sólo) las que fija la SEP, pues es muy difícil exigir a alguien que se sienta profundamente responsable frente a metas que se le imponen desde afuera o desde arriba. La visión del futuro de la educación mexicana tiene que ser construida por todos: autoridades federales y locales, sindicatos, docentes, padres de familia, sociedad civil, entre otros. Establecidas las metas (entendidas como resultados esperados, aunque nunca restringidas a un sólo indicador, como los resultados en las pruebas estandarizadas nacionales), el sistema de rendición de cuentas en la educación se debe construir sobre componentes convergentes entre sí: políticas de transparencia y acceso a la información, evaluaciones tanto de programas como de docentes, delegación de autoridad y de recursos, mejoramiento de las capacidades institucionales, recompensas y sanciones. Todos estos elementos deben reforzarse mutuamente.

En otras palabras, se propone un sistema coherente, desde la definición de las metas hasta las consecuencias que tendrán los buenos o malos resultados. Esto es bien obvio decirlo, pero probablemente sea la principal causa de la desorientación que tenemos en nuestro sistema educativo hoy. En la desesperación por mostrar resultados se han ensayado tantas fórmulas (como la introducción de las TICs en las aulas, por ejemplo, Enciclomedia) y cada una ha ido dejando huellas distintas, instrumentos diversos, nuevas prácticas, y no necesariamente, todas compatibles o consistentes entre sí. Bajo esta regla de consistencia, es un requisito importante contar con la información adecuada. Si se espera que cada actor conozca lo que se espera de él y lo asuma responsablemente. Además, es indispensable para ese actor contar con los conocimientos y con las capacidades para cumplir sus tareas.

Actualmente, hay avances en esta materia, las autoridades de la SEP y del INEE, así como algunos que visiten sus respectivas páginas web pueden saber cuántas computadoras se han instalado en cuántas escuelas, qué puntaje obtuvo determinada escuela en ENLACE, cuántos alumnos vulnerables hay matriculados y cuál es la asistencia promedio. Sin embargo, dicha información no siempre llega a todos los directivos y docentes, y si lo anterior describe la situación de los encargados de impartir la educación, mucho más precaria es la información que obtienen los propios padres de familia y alumnos. Cada eslabón de esta cadena tiene menos información que el anterior para el ejercicio verdaderamente responsable de sus decisiones. Los sistemas que se basan en resultados dependen de la amplia comunicación y de evaluaciones de programas educativos a padres de familia y al público en general.



Sobre la reforma constitucional en materia educativa recién aprobada, el Ejecutivo federal propuso 8 puntos: entre los más sobresalientes están el servicio profesional docente; el fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; un sistema de información y gestión educativa; el fortalecimiento de la formación continua de los maestros; autonomía de gestión y tiempo completo en las escuelas; impulso al suministro de alimentos nutritivos y prohibición de los alimentos chatarra. Con estos ajustes se pretende el cumplir con las demandas hechas por la sociedad de una mejor educación para todos. Pero para satisfacer estas necesidades sociales, aún falta un régimen de rendición de cuentas dentro del sistema educativo; esto partiendo de lo dicho por Sergio Cárdenas que sugiere los cinco elementos básicos de responsabilidad por los resultados de la educación.<sup>40</sup> Varios de estos elementos se encuentran ausentes en la reforma educativa, particularmente el relacionado con la existencia de un sistema de recompensas y sanciones para premiar a las escuelas que alcanzan metas, acompañar a las escuelas que por su mal desempeño no logran dichas metas, o bien para cerrar las escuelas con un desempeño deficiente. Asimismo, el punto de la transferencia de autoridad a las escuelas como unidades responsables de los resultados académicos es muy ambiguo dentro de la reforma educativa, por lo que las medidas aprobadas hasta el momento no contribuyen a la rendición de cuentas.

En síntesis, aún hacen falta elementos importantes para establecer un adecuado régimen de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano. De manera que efectivamente se abran canales de participación reales y dirigidos al logro de resultados, que no es otra cosa que el cumplimiento de las metas a las que se han comprometido las escuelas. Pero ello implica, y ese es el desafío para la política pública, de señales e instrumentos que legitimen este trabajo, que lo incentiven y estimulen, que le den espacios de formación y de comunicación, recompensando las buenas prácticas y el logro de resultados, para que se formen círculos virtuosos en que se valore y apoye el trabajo responsable de las escuelas. Cuando cada uno de los actores comprende los beneficios derivados de un sistema de rendición de cuentas en el que todos esos componentes son congruentes, es más probable que se logre una educación comprometida con la efectividad.



40 Sergio Cárdenas, “La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano”, en Serie *Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*, núm. 5, 2010.

# Instituto Belisario Domínguez

## Dirección General de Análisis Legislativo

**Presidente** Sen. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta  
**Secretario** Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
**Secretario** Sen. Roberto Armando Albores Gleason  
**Secretario** Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya

**Directora General de Análisis Legislativo** Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez

### Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14, Piso 1  
Colonia Centro  
06000, México, D.F.

#### Contacto

Tel. 5722 - 4831 exts. 3064 y 4820  
[amascott.ibd@senado.gob.mx](mailto:amascott.ibd@senado.gob.mx)  
[iandrade.ibd@senado.gob.mx](mailto:iandrade.ibd@senado.gob.mx)

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La responsabilidad de su contenido es responsabilidad exclusiva de su autor.