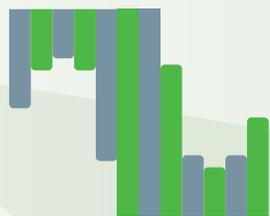




La rendición de cuentas en el sistema
educativo mexicano

Sergio Cárdenas Denham

Reportes de investigación



México
estatal

Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas
en las Entidades Federativas



La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano

Sergio Cárdenas Denham

Núm.	5
------	---

Año 2010

Este documento forma parte del proyecto **Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México**, coordinado por Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y financiado con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD), provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo. El proyecto busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Las opiniones, hallazgos y conclusiones son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano

Sergio Cárdenas Denham
CIDE-División de Administración Pública

I. Introducción

En los últimos años la rendición de cuentas ha sido uno de los objetivos adoptados con mayor ímpetu por los promotores de reformas educativas en diversos países. La popularidad de este concepto se asocia a la aceptación generalizada de que la medición de aprendizajes, la definición de estándares y la creación de incentivos, son los medios más efectivos para lograr que toda la población tenga acceso a una instrucción escolarizada de adecuada calidad, logrando con ello una distribución más equitativa de oportunidades educacionales.

Pese a la falta de evidencia conclusiva sobre los efectos que tendría en un sistema educativo como el mexicano, la difusión (sin acompañamiento de resultados obtenidos en mediciones censuales) de aprendizajes para comparar resultados entre escuelas y modalidades¹, en los últimos años en México se ha invertido de manera significativa en la realización de evaluaciones generalizadas de desempeño académico (en diversos grados de los niveles de educación básica y media) y en la difusión generalizada de los resultados obtenidos. Lo anterior aparentemente como una respuesta parcial al problema público identificado por las autoridades educativas consistente en “la inexistencia de mecanismos claros y sistemáticos de rendición de cuentas – relativos al sistema y su organización, al aprendizaje de los alumnos, al impacto de los programas y el desempeño del personal” (SEP, 2002).

Aunque la realización periódica de evaluaciones de desempeño académico de los alumnos podría considerarse como un avance importante en la gestión del Sistema Educativo Nacional (considerando la opacidad observada previamente en este rubro), es necesario reiterar sin embargo que la medición de resultados académicos entre los alumnos

¹ Especialmente en el tema de los efectos en materia de equidad que tiene la percepción sobre la reputación de las escuelas (McLeod y Urquiola, 2009).

no representa sino un eslabón más en la cadena de decisiones e intervenciones que permitirían finalmente crear un sistema integral de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano. De esta forma, pese a los numerosos recursos y esfuerzos que han sido canalizados a la realización de los exámenes nacionales, no es posible considerar todavía que el sistema educativo mexicano cuente con un sistema integral de rendición de cuentas.

La ausencia de un sistema de rendición puede explicarse por distintas razones, de tipo presupuestal, técnicas, organizacionales o políticas. Sin embargo, en el caso de México destacarían además aspectos “externos” al sistema educativo, como el tipo de cultura de participación política que prevalece en el país (Winkler, 2006) y la excesiva centralización administrativa que prevalece en la gestión del sistema educativo en México, la cual ha reducido las oportunidades para que las entidades federativas generen políticas locales en este rubro y probablemente ha resultado en una dilución de responsabilidades. Adicionalmente, existirían factores “internos” (relacionados con la operación directa del sistema educativo), como sería la ausencia de estándares de aprendizaje y desempeño adecuadamente definidos y aceptados por todos los actores educativos, la falta de un sistema de incentivos eficaz que premie o sancione las acciones que generen resultados escolares adecuados o deficientes, un uso limitado de facultades conferidas a las entidades federativas para evaluar resultados de sus sistemas educativos y generar condiciones que faciliten su transformación, falta de espacios para la participación efectiva de padres de familia, así como la escasa disponibilidad de información confiable y comprensible para que los alumnos y los padres de familia comparen y evalúen de manera confiable la calidad de los centros escolares y la efectividad de sus docentes, con el fin reorientar las decisiones en lo que se refiere a la selección de escuelas.

El presente documento tiene como objeto identificar algunos de los factores que permitirían mejorar la rendición de cuentas en el país en materia educativa. Para ello, en un primer momento se proveerá información sobre el concepto de “rendición de cuentas” o “*accountability*” en el contexto de la investigación educativa. Adicionalmente, se identificarán algunos de los factores que podrían explicar la ausencia de un sistema efectivo de rendición de cuentas en el Sistema Educativo Nacional, incluyendo un análisis sobre las facultades de los gobiernos estatales en materia educativa y las acciones de coordinación que llevan a cabo con el Gobierno Federal que podrían afectar la operación de un sistema

de rendición de cuentas en materia educativa. Finalmente, en este documento se identificarán y describirán algunos indicadores educativos que permitirán monitorear y analizar parcialmente el desempeño de los sistemas educativos estatales, con el objeto de promover mediciones de resultados que contribuyan a promover una cultura de rendición de cuentas en el Sistema Educativo Nacional.

II. El concepto de rendición de cuentas en educación

La rendición de cuentas en educación (entendida como la serie de acciones formales e informales por medio de las cuales los actores escolares dan cuenta de las acciones realizadas a personas que ostentan una posición de autoridad formal o informal dentro o fuera de la escuela (Abelmann y Elmore, 1999)) se ha convertido en el eje de múltiples intervenciones gubernamentales que buscan incrementar la efectividad y mejorar la calidad de los sistemas educacionales. Múltiples experiencias relacionadas con este tipo de intervenciones han sido observadas en países como los Estados Unidos de América, Francia, Hong Kong, China, Japón (Anderson, 2005; Koretz, 2008), Chile, Cuba, Australia y Nueva Zelanda (Winkler, 2006), en algunos casos desde hace más de dos décadas.

La percepción acerca de que la implementación de acciones destinadas a lograr una mejor rendición de cuentas es un medio viable para incrementar la efectividad de las escuelas, se ha visto favorecida por las experiencias que han dejado algunos programas educativos e iniciativas en la materia. Por ejemplo, la implementación de los estándares de enseñanza en los Estados Unidos (propuestos desde los años ochenta por el *National Council of Teachers of Mathematics* (NCTM, 1980)) se ha convertido en un modelo útil para la implementación de reformas educativas basadas en la promoción de una rendición de cuentas efectiva, ya que la definición de los conocimientos y habilidades que deben ser comunicados y enseñados a los alumnos es un primer paso para medir la efectividad que tienen los sistemas educativos para asegurar que los estudiantes tengan una transición exitosa a otros niveles educativos. La definición de estándares de aprendizaje ha permitido, por lo tanto, no sólo comunicar expectativas a docentes y alumnos, sino evaluar la efectividad de las escuelas al alcanzar la concreción de objetos de enseñanza mensurables.

De forma similar, el impulso a la realización de evaluaciones internacionales como *Trends in Mathematics and Science Studies* (TIMSS) llevada a cabo desde el año 1995,

Program for International Student Assessment (PISA) desde el año 2000, o bien *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)* desde el año 2001, además de otras evaluaciones nacionales relacionadas con estos esfuerzos, han generado debates públicos sobre los factores que afectan el desempeño de los sistemas educativos y las escuelas. Por lo anterior, la participación de un número de países cada vez mayor en algunas de estas evaluaciones ha servido para resaltar opciones de política educativa orientadas a mejorar la calidad y la efectividad de las escuelas, principalmente porque la publicación periódica de resultados obtenidos en estas evaluaciones internacionales y la comparación de resultados entre países (v. gr. Vidal y Díaz, 2004; Díaz *et al.*, 2007) ha resultado, en algunos casos, en una reorientación de la gestión de sistemas educativos. De esta forma, la generación de información sobre desempeño estudiantil obtenida con evaluaciones de aprendizajes confiables (si bien no para todos los niveles y con algunos cuestionamientos respecto a los temas evaluados (Koretz, 2008)), ha resultado en una mayor participación en el debate público de algunos actores sociales, además de que ha provocado ciertos cambios en políticas educativas, concretando el vínculo necesario entre la generación de información y el diseño de políticas.

El diseño e implementación de políticas basadas en incentivos también ha generado expectativas con respecto a la viabilidad que tiene iniciar acciones ligadas a la rendición de cuentas en educación, ya que la implementación de este tipo de programas se ha acompañado en ocasiones de evaluaciones que han generado evidencia sobre algunos de sus efectos en la eficacia de las escuelas. Uno de los ejemplos más conocidos de este último tipo de políticas se implementó en los Estados Unidos con la aprobación de la Ley denominada "*Act to close the achievement gap with accountability, flexibility, and choice, so that no child is left behind*" (conocida comúnmente como la "*No Child Left Behind Act of 2001*"), la cual dio origen a una de las intervenciones que ha tenido mayor influencia en el diseño de políticas identificadas con la rendición de cuentas en educación, ya que materializó y concretó un sistema de administración de sistemas educativos locales orientado a evaluar resultados, en el que además se incluyeron prácticamente todos los elementos que han sido identificados como pilares de los sistemas de rendición de cuentas en educación: la medición de resultados académicos, el uso de evidencia para definir estrategias de acompañamiento y desarrollo de capacidades en las escuelas, el diseño de

estándares de aprendizaje, la definición de incentivos y sanciones relacionadas con el incumplimiento de metas establecidas (incluyendo además consideraciones especiales para evaluar el desempeño académico de alumnos que forman parte de grupos tradicionalmente en desventaja), así como, una delimitación de la autoridad que ostentarían los diferentes órdenes de gobierno para acompañar escuelas y reconocer o sancionar el incumplimiento de metas escolares.²

Si bien todas las experiencias señaladas han generado un interés entre los tomadores de decisiones con respecto a los beneficios que generaría tener mayor control, más información e identificar a los responsables de los resultados escolares, el incluir mecanismos de rendición de cuentas en los sistemas educativos no ha sido un tema sencillo para los diseñadores de políticas, ya que existen diversas barreras y costos que afectarían la operación de los sistemas educativos. Por ejemplo, uno de los aspectos que resaltan en los modelos de rendición de cuentas en educación es su consideración de la escuela como la unidad responsable por los resultados escolares obtenidos. Sin embargo, a pesar de que parece una decisión lógica -dado que ahí se llevan a cabo las actividades de enseñanza y aprendizaje- esa consideración tiene enormes implicaciones para la implementación de los sistemas de rendición de cuentas, puesto que la autonomía escolar (formal o informalmente conferida o atribuida) provocaría que las directrices establecidas por las autoridades educativas fuesen ignoradas o transformadas por los actores escolares.

Adicionalmente, considerar a los centros escolares como el eje del sistema de rendición de cuentas tiene implicaciones importantes ante lo complejo que resulta monitorear y acompañar escuelas, que incluso son consideradas por algunos evaluadores como “cajas negras”, ante la incomprensión de los factores que influyen en la efectividad escolar. Este último factor adquiere mayor relevancia cuando actores locales con capacidad para vigilar el desempeño escolar cuentan con espacios reducidos de intervención, dado que no asumen una responsabilidad compartida en la operación de los sistemas de rendición de cuentas en educación.

² Si bien existen posturas encontradas con respecto a la estimación de los efectos que la implementación de esta iniciativa habría generado (v. gr. Hastings y Weinstein, 2007; Mintrop y Trujillo, 2007; Jacob, 2002), esto no ha sido un impedimento suficiente para que se interrumpa la proliferación y adopción de mecanismos de rendición de cuentas en sistemas educativos basados en modelos similares.

Para identificar otros factores que explicarían la ausencia de sistemas de rendición de cuentas en educación, es necesario analizar dos aspectos fundamentales. En primer lugar, es necesario identificar los componentes que forman parte de un sistema de rendición de cuentas; en segundo lugar, se requiere comprender el tipo de decisiones que irían aparejadas con la operación de mecanismos de rendición de cuentas.

Con relación a los componentes que integrarían un sistema de rendición de cuentas en educación existen diversos modelos propuestos. De manera general, se presenta un acuerdo para destacar tres elementos básicos: a) la generación y posterior difusión de información sobre resultados académicos de estudiantes b) la definición de estándares de aprendizaje que describirían lo que un alumno debe saber en un grado y momento determinado y c) la existencia de un sistema de recompensas y sanciones para premiar a las escuelas que alcanzan metas, acompañar a las escuelas que por su deficiente desempeño no logran metas en un primer momento, o bien para cerrar las escuelas con un desempeño deficiente, conforme a los criterios que cada programa establezca (Ladd, 1996, en Abelmann y Elmore, 1999).

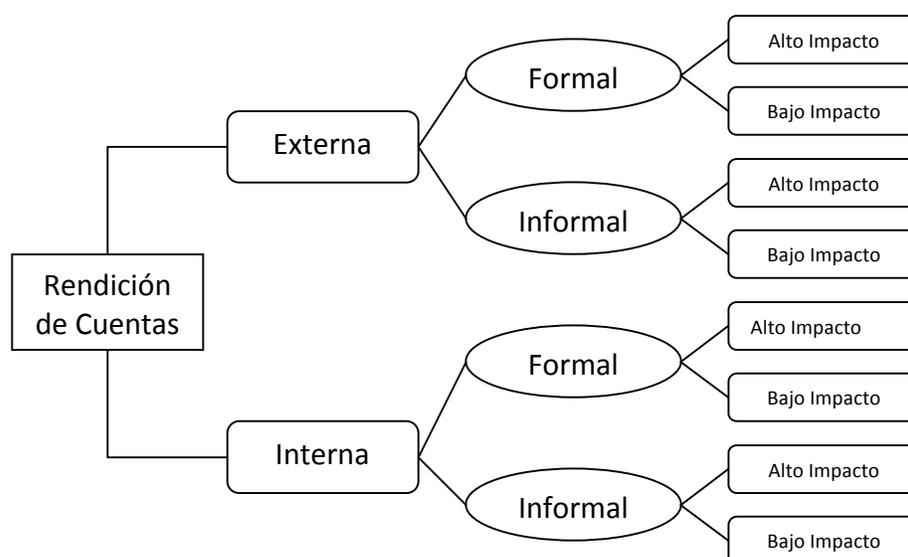
Otros autores señalan dos elementos adicionales que desde su punto de vista deben formar parte de un modelo de rendición de cuentas en educación (Puryear (2006) y McMeekin (2006), en Corvalán, 2006): a) la transferencia de responsabilidad o autoridad suficiente a las escuelas (como unidades responsables de los resultados académicos por evaluar) y b) el desarrollo de capacidades entre los actores escolares (expresado en la transferencia de destrezas y conocimientos para que las escuelas tengan una posibilidad real para reorientar su gestión).

Si bien estos dos elementos tendrían que ver con la redistribución de facultades entre niveles jerárquicos en la administración de los sistemas educativos, por lo que podrían ser considerados como no esenciales, remarcan un aspecto relevante que con frecuencia ha sido ignorado en las reformas basadas en estándares; la corresponsabilidad de las autoridades centrales para asegurar que no solamente se mida, se instruya el seguimiento a estándares o bien se apliquen premios o sanciones, sino que se establezcan también obligaciones mínimas a las autoridades centrales. De cumplir con lo anterior, se incrementará la probabilidad de alcanzar una operación exitosa del sistema de rendición de

cuentas, ya que se favorecería un alineamiento entre los requerimientos del sistema con las responsabilidades delegadas.

Con respecto a los mecanismos de rendición de cuentas en los cuales descansarían la operación de los componentes antes señalados, de acuerdo con Abelmman y Elmore (1999), los mecanismos de rendición de cuentas en educación pueden ubicarse en dos categorías, ya sean de carácter interno o bien de origen externo. A su vez, en cada una de estas clasificaciones se podrán presentar mecanismos de rendición de cuentas con características formales o informales, los cuales además podrán ser de alto o de bajo impacto (ver Gráfico Uno).

Gráfico Uno. Los mecanismos de rendición de cuentas (Abelmann et al.)



En lo que respecta al origen, un mecanismo de rendición de cuentas será interno cuando el director o la directora del centro escolar establece personalmente actividades destinadas a controlar las actividades de los docentes frente a grupo, como sería el caso del desarrollo de actividades de supervisión de asistencia de los maestros, o la observación de práctica docente que se lleva a cabo en aulas. En lo que respecta a los mecanismos externos, éstos serían los realizados por los responsables de niveles jerárquicos superiores al director de la escuela (v. gr. los supervisores escolares o los directores de educación básica), quienes podrían exigir, por ejemplo, la realización de evaluaciones periódicas a estudiantes, con el fin de conocer avances o justipreciar el desempeño escolar.

De la misma forma, los mecanismos de rendición de cuentas serían formales, cuando medien instrumentos normativos que faculten para ordenar actividades a uno de los actores escolares o funcionarios educativos. Por el contrario, se considerarán mecanismos informales aquellas disposiciones personales que tienen por objeto influir en las actividades cotidianas de los actores escolares sin que medie o se sustente en normatividad específica, como sería el caso de la supervisión diaria de los salones llevada a cabo por los directores o bien una instrucción determinada por el director para realizar actividades cotidianas. Finalmente, los mecanismos de rendición de cuentas serán de alto impacto cuando las consecuencias por determinados resultados sean públicas, como sería la entrega de resultados académicos para la realización o difusión de comparaciones entre escuelas (v. gr. ENLACE), y de bajo impacto cuando resulten en comentarios u observaciones en privado o bien que correspondan a actividades cotidianas que no se informan a la comunidad, como serían los exámenes realizados por un supervisor para información interna sin tener ligada sanción o reacción alguna hacia la escuela.

La clasificación antes descrita permite vislumbrar a los principales actores que tendrían injerencia para operar distintos mecanismos de rendición de cuentas en un sistema educativo. Permite también identificar los ámbitos en que tendrían lugar los procesos relacionados con la operación de un sistema de rendición de cuentas centrado en la escuela. En ambos casos, la variabilidad de los actores y ámbitos identificados ilustran la complejidad que representaría operar un sistema de rendición de cuentas en el contexto educativo, ya que se requiere difundir y uniformar criterios, desarrollar capacidades y sobre todo asegurar una coordinación entre los distintos niveles administrativos de los sistemas educativos para identificar y señalar responsables de los resultados escolares que se alcancen.

Materializar los componentes y mecanismos antes señalados en el diseño de un sistema de rendición de cuentas en educación no es tarea sencilla. De hecho, un análisis acerca de los factores que deben considerarse solamente para definir las características de los mecanismos de rendición de cuentas, ilustraría la necesidad de acompañar el diseño e implementación de este tipo de sistemas con la mayor evidencia disponible, además de tener una comprensión amplia de las variables relacionadas con el tema de eficacia escolar

y comprender los efectos que algunas decisiones tendrían en factores escolares que influirían en los resultados académicos.

La Tabla uno (adaptada de Elmore *et al.* (1996), en Ladd, 1996) enlista algunas de las decisiones que se requieren para determinar los factores clave que soportarían la operación de un sistema de rendición de cuentas en cualquier sistema educativo. Si bien no es una lista exhaustiva, permite vislumbrar las principales dimensiones y efectos que deben ser considerados para definir el alcance y orientación en la medición de aprendizajes, la selección de factores a ser considerados en la evaluación de las escuelas y por supuesto las implicaciones que tendrían los resultados escolares obtenidos.

Tabla Uno. Factores a considerar para establecer mecanismos de rendición de cuentas (adaptado de Elmore *et al.*, 1996 en Ladd, 1996)

<i>Factor</i>	<i>Consideraciones</i>
1. Objeto del sistema	¿Evaluar estudiantes o escuelas?
2. Nivel de responsabilidad	¿Escuela, supervisión escolar, ambos?
3. Estándar por considerar	¿Estándares fijos o ajustables?
4. Tipo de evaluación	¿Por norma o por criterio?
5. Materias por evaluar	¿Español, matemáticas, ciencias?
6. Grados a evaluar	¿1°, 2°, 3°, 6°,? ¿Secundaria?
7. Exámenes “de salida”	¿Opcional, obligatorio?
8. Índices no cognitivos	¿Procesos, matrícula, deserción?
9. Premios	¿Efectivo, a nivel escuela o individuo?
10. Sanciones	¿Acompañamiento experto, cierre?

Un ejemplo de las consideraciones por realizar en cuanto el diseño y la operación de un sistema de rendición de cuentas en educación sería determinar el objeto del sistema de evaluación. Sólo esta definición requeriría analizar si la teoría detrás del modelo de intervención demandaría llevar a cabo evaluaciones de escuelas, de alumnos o bien de ambos en ciertos factores seleccionados. Discernir las características de este factor depende por supuesto de una valoración compleja, ya que además de considerar aspectos técnicos como el muestreo de alumnos o escuelas, el diseño de exámenes, los costos de las evaluaciones y la representatividad estadística, deben considerarse los criterios acordados previamente con respecto al uso que tendrá la información generada, la definición de las consecuencias que los resultados atraerían, así como las características de las actividades de acompañamiento escolar que pudieran implementarse como parte del sistema de incentivos,

sin dejar de mencionar por supuesto la valoración sobre las implicaciones que podrían surgir en el ámbito de la equidad, derivadas de optar por uno u otro objeto de evaluación.

El resto de los factores ofrecen ejemplos similares. Desde la elección del tipo de evaluación a realizar (ya sea por norma o por criterio³), la selección de grados escolares que se evaluarán (con costos asociados al grado de representatividad en el caso de elegir grados superiores, o bien en aspectos de confiabilidad en el caso de grados inferiores, o de financiamiento en caso de elegir ambos), hasta el tipo de reconocimientos y sanciones que se asociarían a los resultados de las escuelas o alumnos. Todo lo anterior ejemplifica algunas de las posibles barreras que se asociarían con la operación de un sistema de rendición de cuentas en educación y resaltaría por supuesto la conveniencia de contar con la participación activa de gobiernos locales, quienes estarían en condiciones de complementar las actividades desarrolladas por la autoridad central.

Adicional a las barreras técnicas, es importante identificar otros factores estructurales que limitarían la operación de sistemas de rendición de cuentas en educación, con el fin de identificar estrategias (como la participación activa de gobiernos estatales), que permitan incrementar la probabilidad de lograr una operación efectiva de estos sistemas. Algunos ejemplos de estos factores estructurales se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Obstáculos para la rendición de cuentas en educación

- **Problemas de medición.** Las variaciones en aprendizajes se asocian a diferencias en las cualidades socioeconómicas de las familias y discrepancias en la calidad de los procesos de enseñanza. De esta forma, medir el valor agregado de una escuela es una tarea compleja que no siempre alcanza niveles de confiabilidad deseados (Hess, 1999; ETS, 2005).
- **Múltiples fines de la educación.** Las evaluaciones consideran solamente una muestra de lo que se enseña en la escuela, lo cual debe atender múltiples demandas en contenidos. La evaluación estandarizada que sustenta al sistema de incentivos sacrifica información sobre posibles resultados favorables y por lo tanto podría generar cuestionamiento sobre los mecanismos utilizados. (Hess, 1999)
- **Asimetrías de poder e información.** La existencia de actores educativos organizados (sindicatos) y beneficiarios/usuarios difusos (padres de familia), genera condiciones en las que las autoridades podrían carecer del apoyo suficiente para implantar o continuar operando sistemas de incentivos de forma adecuada.
- **Efectos a largo plazo.** Uno de los elementos claves en la rendición de cuentas es señalar el vínculo entre un resultado y un responsable del mismo. Dadas las características acumulativas del aprendizaje, la probabilidad de establecer un vínculo confiable entre resultados educativos y decisiones de autoridades es baja.
- **Monopolio.** La operación del sistema de incentivos se ve afectada en el caso de poblaciones que por sus condiciones no pueden acceder a oportunidades educacionales distintas. Por ejemplo, cuando el cierre de escuelas públicas es imposible por razones geográficas, o bien cuando reemplazar un docente ineficaz puede tomar meses.

³ A diferencia de la evaluación por norma, en la evaluación por criterio no se comparan resultados contra otros estudiantes, sino contra un nivel de habilidades y conocimientos.

- **Dilución formal de responsabilidades.** Cuando las facultades entre niveles de gobierno son concurrentes o poco claras, cuando existen múltiples agencias públicas responsables, o bien cuando la norma no establece claramente obligaciones, se dificulta el monitoreo y evaluación, así como la operación del sistema de incentivos y sanciones.
 - **Falta de alineación de normas y valores.** Cuando los actores escolares difieren en sus percepciones sobre aspectos claves para la operación de los sistemas de rendición de cuentas (como la percepción de quién es responsable, los valores o las expectativas, es previsible encontrar impactos nulos relacionados con la implantación de sistemas de rendición de cuentas (Abelmann y Elmore, 1999)
 - **Focalización excesiva en la escuela** Asumir que la escuela es la única responsable reduce la atención a otros factores que incidirían en resultados académicos, principalmente relacionados a la gestión central del sistema, como la rotación de autoridades centrales (Hess, 1999) o la distribución inadecuada de facultades y responsabilidades (Winkler, 2006).
-

Como es posible observar, las limitaciones que se asociarían con cada uno de estos factores podrían poner en riesgo la operación efectiva de un sistema de rendición de cuentas. Por ejemplo, un componente básico en estos sistemas es la medición de resultados y la posibilidad de ligar acciones específicas a los mismos.

En este punto, hay diversos señalamientos sobre la confiabilidad de las mediciones que se utilizarían para tales fines, en lo particular relacionados con la dificultad de aislar efectos relacionados con la escuela o los maestros (“el valor agregado”) de otros factores, como las condiciones socioeconómicas o bien las actividades o experiencias que no tienen lugar en la escuela. Este cuestionamiento es fundamental, debido a que los incentivos y consecuencias derivados de los resultados, deberán ligarse de manera transparente a acciones específicas.

Un segundo ejemplo ilustra nuevamente las consideraciones que deben realizarse para asegurar una mayor efectividad de los sistemas de rendición de cuentas: el debate sobre los fines de la educación, que se ve reflejado también en la rendición de cuentas al tener que definir cómo se evaluará una escuela. El mejor ejemplo al respecto es la definición de las materias con las que tradicionalmente se evalúa el desempeño académico estudiantil, ya que es factible que la concentración en la evaluación de matemáticas o lectura, deje de lado algunos otros aprendizajes que los centros escolares se han fijado como metas (v. gr. competencias ciudadanas). De ser este el caso, una medición en materias tradicionales (no por ello irrelevantes sin embargo) reflejaría parcialmente el éxito de los docentes y por lo tanto podría ser considerada solamente como una evaluación parcial de desempeño, probablemente injusta e insuficiente desde la perspectiva de los actores escolares. En este sentido, tomaría forma el dilema relacionado con la necesidad de homogeneizar métodos y contenidos utilizados para evaluar resultados escolares, con la

diversidad que se presenta de manera natural en los sistemas educativos al operar en múltiples comunidades con organizaciones escolares que cuentan con características particulares.

Como ha sido señalado anteriormente, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en el sistema educativo nacional no es casual. El recuento de los factores que influyen en el diseño de estos sistemas realizado en los párrafos anteriores, describiría un escenario que explicaría la realización de acciones aisladas (como la simple medición de aprendizajes) sin considerar el resto de los componentes que se consideran parte de un sistema de rendición de cuentas en educación. Sin embargo, también ilustraría los efectos que tendría para cualquier sistema educativo el limitar las acciones en materia de rendición de cuentas a la generación de información. Aún más, describiría un escenario en el que la efectividad de estas actividades se vería reducida, ya que solamente estarían operando algunos de los mecanismos de rendición de cuentas, principalmente los mecanismos considerados como internos y de carácter informal, condición que impediría alcanzar los resultados ideales que comúnmente se asocian a la operación de sistemas efectivos de rendición de cuentas.

La siguiente sección describirá sucintamente las condiciones observadas en las entidades federativas con respecto a las facultades que les han sido conferidas para operar un sistema de rendición de cuentas y en general conducir los sistemas educativos estatales.

III. La política de rendición de cuentas en el Sistema Educativo Nacional

Los antecedentes recientes en el sistema educativo mexicano no constituyen la mejor base para la construcción de un sistema de rendición de cuentas efectivo. Por una parte, la gestión del Sistema Educativo Nacional (SEN) se caracterizó por no difundir información sobre el desempeño de los alumnos, como en el año de 1995, en el que las autoridades educativas determinaron ocultar los resultados nacionales en las evaluaciones estudiantiles realizadas en el marco del TIMSS (Solano, 2006). Por otra parte, el diseño institucional que se derivó de las reformas legales que materializaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica delimitó como facultad exclusiva del Gobierno Federal la evaluación del desempeño del SEN, el diseño de planes y programas, así como el control de los sistemas de contratación, promoción y generación de incentivos para

docentes (Ver Tabla 3), condición que limitó las actividades y responsabilidades de los gobiernos estatales de manera sustancial. De esta forma, las facultades reales a nivel local se constriñen a la implementación de las políticas educativas diseñadas y controladas a nivel central, con las escasas excepciones que se presentan al implementar programas con recursos locales.

Tabla 3. Distribución de facultades (Ley General de Educación)

Facultades federales exclusivas

- Determinar planes y programas para educación básica y normal
 - Establecer el calendario escolar para educación básica y normal
 - Elaborar y actualizar libros de texto gratuitos
 - Autorizar libros de texto para educación preescolar, primaria y secundaria
 - Fijar lineamientos para uso de material educativo en preescolar, primaria y secundaria
 - Regular el sistema de formación docente
 - Fijar requisitos pedagógicos para educación inicial
 - Regular un sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias
 - Llevar un registro nacional de instituciones educativas
 - Fijar los lineamientos generales para los consejos de participación social
 - Realizar la planeación y la programación del sistema educativo y evaluarlo
 - Fijar lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar
 - Fomentar relaciones de orden cultural con otros países
 - Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica
-

Facultades estatales

- Prestar los servicios de educación inicial, básica y normal
 - *Proponer* contenidos regionales para preescolar, primaria, secundaria y normal
 - Ajustar el calendario escolar con respeto al calendario fijado por la Secretaría
 - Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación magisterial conforme a las que la SEP determine
 - Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de educación preescolar, básica y normal
 - Otorgar, negar y revocar autorización a particulares para impartir educación preescolar, básica y normal
-

Facultades concurrentes

- Prestar servicios de educación distintos a la inicial, básica, normal y de actualización
 - Determinar programas para servicios educativos distintos a inicial, básica, normal y de actualización
 - Revalidar y otorgar equivalencias de estudios para servicios educativos distintos a inicial, básica, normal y de actualización
 - Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;
 - Editar libros y producir otros materiales didácticos que no sean los obligatorios
 - Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas
 - Promover investigación que sirva como base a la innovación educativa;
 - Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica
 - Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas
 - Fomentar la lectura
 - Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo
-

Facultades municipales

- Promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad
 - Editar libros y producir materiales didácticos no obligatorios
-

-
- Prestar servicios bibliotecarios
 - Promover la investigación educativa
 - Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica
-

Algunas acciones realizadas en los últimos años sugerirían sin embargo una reorientación en la gestión del sistema educativo con respecto a la generación y difusión de información que permitiría evaluar el desempeño del sistema educativo. La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) por parte del Gobierno Federal en el año 2002 y la significativa inversión central destinada a la realización de evaluaciones de aprendizaje censales en los niveles de educación primaria, secundaria - y recientemente en educación media-, a través de la implementación de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), son ejemplos del tipo de programas y acciones que incrementarían la información disponible para evaluar el desempeño del SEN.

En lo que respecta a las funciones del INEE, además de colaborar en sus primeros años en la coordinación e implementación de evaluaciones internacionales realizadas en México (como PISA, por ejemplo), así como interpretar y difundir algunos de los resultados obtenidos en las mismas (v. gr. INEE, 2007), ha contribuido hasta ahora de forma relevante en la generación de información confiable sobre el desempeño del SEN a través de la realización de evaluaciones muestrales estandarizadas, la compilación de estadísticas educativas acordes a estándares internacionales, el diseño de algunos índices para evaluar cambios en aspectos relacionados con la equidad y la calidad educativa, o bien sobre la disponibilidad de los insumos requeridos para llevar a cabo procesos de enseñanza y aprendizaje (v. gr. prácticas docentes, equipamiento o infraestructura), así como a través de la generación y publicación de estudios sobre temas relevantes asociados con los factores que explicarían variaciones en resultados educativos. Entre las principales aportaciones del INEE destacan las evaluaciones conocidas como Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos o “EXCALE”, las cuales se han convertido en una referencia para evaluar el desempeño del SEN en su conjunto, ya que por su diseño técnico y periodicidad de aplicación, permiten observar tendencias en resultados académicos en un grado (3° de preescolar, 3° y 6° de primaria y 3° de secundaria) y asignatura (Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales; Lenguaje y comunicación y Pensamiento Matemático en el caso de Preescolar) determinados entre distintos ciclos

escolares. De esta forma, el INEE es la principal fuente de información confiable para evaluar avances y retrocesos en procesos, insumos y resultados para evaluar la gestión del SEN, gracias a su política de difusión de resultados y el nivel técnico de sus estudios.

En lo que respecta a la implementación de la “ENLACE”, ésta buscaría informar sobre el logro académico de estudiantes de primaria, secundaria y bachillerato en la mayoría de las entidades del país, en lo que corresponde a las asignaturas de español, matemáticas y de una tercera asignatura que se rota cada año (formación cívica y ética para el año 2009).

Si bien no es el primer esfuerzo en la materia (lo antecedieron otras iniciativas federales como la Evaluación de la Educación Primaria (EVEP) y las Pruebas de Estándares Nacionales, entre otras), es una muestra destacada (aunque todavía limitada) del compromiso que existiría por generar información para evaluar el desempeño del sistema educativo en México. De hecho, sin llegar a considerarse como un examen estandarizado en *stricto sensu* (ni contar con reportes técnicos publicados que demuestren su confiabilidad), esta evaluación se ha convertido en el principal insumo para el Gobierno Federal y diversos gobiernos estatales en materia de medición de aprendizajes estudiantiles.

Es importante señalar que una de las principales características del diseño de ENLACE, su carácter censal, representa beneficios y costos con respecto a las posibilidades de ser utilizada para medir el desempeño del SE, las agencias estatales encargadas de educación y por supuesto los docentes. Por una parte, se genera información por alumno que podría dar lugar a su utilización directa por docentes en las escuelas para evaluar aprendizajes de los alumnos. En el otro extremo, asegurar la confiabilidad de una evaluación censal conlleva retos enormes, particularmente cuando se comienzan a asociar consecuencias a los resultados obtenidos (adicionales a la evaluación de la reputación de una escuela), como la evaluación de la efectividad docente, la asignación de alumnos en distintas escuelas o turnos, o bien para generar inferencias sobre la calidad de la escuela sin tomar en cuenta los requerimientos técnicos que se requerirían para generar de forma válida este tipo de inferencias.⁴

⁴ Es claro que la opción de centralizar la evaluación de aprendizajes se impuso a otras opciones, como la de crear una red de institutos estatales de evaluación independientes que podrían haber operado pruebas regionales con contenidos que garantizarían su comparabilidad. La centralización evidentemente ha limitado el desarrollo de capacidades institucionales en algunas entidades federativas con respecto a la evaluación de

Adicional a la información sobre aprendizajes generada por las evaluaciones internacionales, así como por los “EXCALE” y la “ENLACE”, otras evaluaciones han contribuido a proveer información que podría reflejar parcialmente las condiciones del sistema educativo, como el Instrumento Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria, conocido como “IDANIS” y administrado por la SEP, el cual ha sido utilizado para orientar los procesos de selección de alumnos en educación secundaria, o bien los Exámenes Nacionales de Ingreso o “EXANI” o el Examen General de Egreso de Licenciatura o “EGEL” por parte del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL, A.C.), los cuales han sido diseñados para medir aptitudes y conocimientos que reflejen la posibilidad de transitar exitosamente a la educación media, superior o de postgrado en el primer caso y como un examen “de salida”, destinado a validar la adquisición de conocimientos requeridos a nivel profesional en el segundo tipo.

Es importante señalar que a la par de los esfuerzos federales, algunas entidades federativas (v. gr. Sonora), han desarrollado exámenes locales en asignaturas básicas como español o matemáticas para educación primaria y secundaria (conocido como “EVEDEPS”). Estas evaluaciones adicionales son desarrolladas por algunos de los institutos estatales de evaluación educativa que han sido creados por administraciones locales (como en el caso de Nuevo León, Baja California y el Estado de México, por ejemplo), con la limitante de que no se habrían diseñado para realizar comparaciones entre entidades federativas. La creación de estos institutos podría proporcionar información sobre las capacidades técnicas de los administradores locales, particularmente si estos institutos de evaluación realizan actividades complementarias a las que son requeridas por el Gobierno Federal (de manera frecuente, estos organismos estatales generalmente se han hecho cargo únicamente de recopilar la información requerida por el Gobierno Federal para los EXCALE o la ENLACE).

Es importante señalar que los exámenes locales contribuirían a proveer mayor información para que los sistemas estatales tomen decisiones, los padres de familia observen tendencias en desempeño y en general los actores educativos tengan mayores herramientas para evaluar resultados educativos, pese a que no tendrían mayor impacto a

aprendizajes, agotando además la posibilidad de disponer de información adicional relevante para los contextos locales, la cual podría haber sido generada bajo criterios uniformes que aseguraran el uso de indicadores comunes para realizar análisis desagregados de desempeño.

nivel central en lo que respecta a la generación de información para programas de incentivos o sanciones, o bien para evaluar resultados de las políticas implementadas en la entidad. De esta manera, las iniciativas locales en materia de evaluación podrían no tener mayor efecto que el informativo, dado que las políticas de evaluación centrales no las considerarían de manera generalizada como un insumo suficiente para ser incorporado en el diseño de políticas o en el establecimiento de criterios para la operación de programas (a lo cual se suma la complejidad de ser utilizadas en comparaciones entre estados o regiones) y en general por su orientación a resultados y no a procesos. Por lo anterior, este tipo de evaluaciones serían consideradas de bajo impacto, ya que sus efectos serían limitados, contrario al uso de otras evaluaciones que son utilizadas por ejemplo para la promoción de los docentes en programas como Carrera Magisterial.

No es complicado comprender el reducido espacio que se ha dejado a las entidades federativas. Como se ha señalado anteriormente, la descentralización de los servicios educativos en México se realizó bajo condiciones excepcionales, en las que no se privilegiaron objetivos relacionados con equidad o bien con el grado de efectividad en la administración de los recursos educativos. Tampoco se privilegió la búsqueda de una mejor distribución de facultades o responsabilidades administrativas, sino que simplemente se buscó lograr una distribución expedita de bienes y recursos, así como la adopción de procedimientos administrativos comunes que redujeran la posibilidad de enfrentar conflictos.

El principal argumento para sustentar las restricciones al tipo y número de facultades que las entidades federativas recibieron en materia de política educativa, ha sido el supuesto de que prevalecería una limitada capacidad técnica entre los recursos humanos encargados de administrar los servicios educativos para asegurar que las escuelas dispongan de los insumos y recursos que impactarían en mayor medida la calidad de la instrucción (v. gr. contenidos pertinentes y relevantes, maestros y directivos efectivos, textos adecuados, acompañamiento escolar, etc.). Sin embargo, esta postura es cuestionable principalmente porque no se dispone de evaluaciones que permitan identificar los efectos que ha tenido la descentralización educativa, ni tampoco se dispone de información sobre las capacidades técnicas de los administradores en cada entidad, condición que representa una de las principales carencias del SEN, ya que los mecanismos con los que se

distribuyeron los recursos materiales y humanos tras la descentralización no garantizaron un control que permitiera obtener información confiable y comparable sobre la efectividad en la administración de los recursos disponibles en cada entidad.⁵

Es importante señalar que las facultades claves para operar un sistema educativo (y en particular para mejorar la rendición de cuentas), como la definición de planes y programas (un aspecto básico relacionado con la definición de estándares de aprendizaje), la conducción de las políticas en materia de contratación, evaluación y formación de docentes y la propia conducción y definición de políticas de evaluación de aprendizajes y desempeño del todo el Sistema Educativo Nacional permanecen controladas de forma directa por la Federación, la cual controlaría por ejemplo las políticas en materia de salarios (aunque las entidades usualmente complementan los ofrecimientos acordados con el sindicato magisterial a nivel central, generalmente sin criterios de evaluación o señalamiento de contraprestaciones específicas) y la administración de los sistemas de evaluación docente y de incentivos al magisterio, factores que son de gran importancia para promover la operación efectiva de mecanismos de rendición de cuentas.

En todos los casos, el papel de los gobiernos estatales se encuentra limitado generalmente a participar en consultas previo a la implementación de un programa o el desarrollo de alguna actividad, en operar los programas o iniciativas con los criterios que para ello establezca la Federación y finalmente en proveer información requerida sobre la operación del mismo. Por esta peculiar distribución de funciones y la ausencia de estándares para evaluar la gestión central y la estatal con respecto al seguimiento de

⁵ Ha habido esfuerzos gubernamentales y de organizaciones privadas por evaluar el desempeño de las autoridades educativas estatales. Sin embargo, dada la ausencia de información, resulta complejo distinguir los efectos relacionados con la capacidad de gestión, las condiciones socioeconómicas del estado y sobre todo los efectos que tiene la excesiva centralización. Por ejemplo, un mecanismo para “medir” la capacidad de gestión de los gobiernos estatales sería evaluar la eficiencia y efectividad en la gestión de los programas federales. Sin embargo, la dilución de responsabilidades entre las entidades y la Federación dificultaría obtener medidas confiables. Por ejemplo, con datos sobre un insumo sencillo como lo es la disponibilidad de textos en las escuelas, se podría medir la eficacia del sistema para asegurar condiciones mínimas de enseñanza en escuelas. Sin embargo, la entrega de este tipo de insumos no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos estatales, por lo que no es posible reconocer o castigar a una entidad federativa por un proceso que no está plenamente bajo su control. Un caso similar es el de la evaluación de docentes para ser contratados: el contenido de los exámenes, el perfil y los mecanismos de ajuste y selección fueron determinados por el Gobierno Federal. La única responsabilidad estatal fue la de convocar y organizar la asistencia a la evaluación, así como seleccionar a los docentes, por lo que asumir que la calidad de los docentes finalmente contratados es atribuible exclusivamente a los gobiernos estatales, sería incorrecto.

procesos y el logro de metas básicas, resulta complejo evaluar o establecer la efectividad de los gobiernos estatales en materia de política educativa

En resumen, el reto principal para las entidades federativas será aprovechar los limitados espacios que la legislación en la materia y los acuerdos administrativos con los que se implementó la descentralización les han dejado. Esto significa que pese a las escasas facultades formales conferidas por la legislación (señaladas en la Tabla Tres), es necesario ampliar las facultades reales de las que disponen, fundamentalmente en la forma en que se llevan a cabo actividades consideradas como de prestación de servicios educativos (v. gr. la supervisión de la operación de las escuelas, la contratación de docentes, la adquisición de insumos, el desarrollo de programas de formación profesional para docentes, entre otras). No se debe perder de vista por lo tanto que la principal evaluación de las autoridades educativas estatales se relacionaría con la forma en que dan cumplimiento a lo estipulado por la Federación, aunque desafortunadamente no podría ser comparable entre entidades: por ejemplo, comparar la puntualidad en la entrega de libros de texto en entidades con distintas condiciones geográficas podría dar lugar a inferencias injustas, dados los costos diferenciados que enfrentarían. De la misma forma, evaluar la gestión estatal por su participación en programas federales, podría dar lugar nuevamente a evaluaciones no justificadas, dadas las diferencias en condiciones de operación que se heredaron incluso desde el proceso de descentralización.

IV. Indicadores educativos para monitorear el desempeño de los sistemas educativos estatales

La selección de los indicadores educativos que permitirían monitorear y comparar de manera adecuada el desempeño de los sistemas educativos estatales, debe basarse en un proceso inicial de valoración que permita compaginar la homogeneidad de la información (que la información que se obtenga de cada estado sea comparable), con la necesidad de contar con información específica para monitorear el desempeño de las entidades federativas (con el máximo nivel de detalle y desagregación), considerando además las posibles diferencias que existen en lo que respecta a las capacidades técnicas disponibles entre las entidades federativas para generar información confiable.

Un ejemplo importante del tipo de indicadores educativos que podrían utilizarse para comparar resultados entre sistemas educativos con características distintas (resolviendo en cierta medida el tema de la homogeneidad y la especificidad requeridos para medir el desempeño de sistemas educativos), se encuentra en la guía técnica sobre indicadores educativos publicada por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UNESCO, s. f.).

Esta publicación enlista y describe las características de los indicadores educativos que permitirían monitorear el desempeño de sistemas educativos nacionales en contextos distintos, condición que explicaría la inclusión de indicadores orientados principalmente a la medición de resultados distintos de los aprendizajes, dadas las restricciones que se presentarían para realizar comparaciones entre distintos programas de estudio y objetivos. De esta forma, el desempeño de los sistemas educativos es medido con resultados relacionados con indicadores tales como las tasas de egreso, logro escolar, tasas de analfabetismo, entre otros.⁶

Los indicadores incluidos en la guía técnica publicada por la UNESCO son de aceptación generalizada entre administradores educativos ya que permiten medir avances o retrocesos en la gestión de los sistemas educativos nacionales pese a la diversidad de contextos en que operan. El ejercicio realizado por esta agencia internacional ha dado como resultado la difusión de una serie de indicadores que han permitido medir incluso resultados con respecto a compromisos signados en acuerdos internacionales, como lo sería el que dio origen a la iniciativa de “Educación para Todos” en el año de 1990.

Los indicadores utilizados por el UIS de la UNESCO se concentrarían en cinco áreas fundamentales que permitirían conocer el grado de avance o retroceso con respecto a algunos de los principales objetivos de los sistemas de instrucción. De esta forma, se concentran en identificar información sobre el acceso y tránsito de los alumnos en el sistema, sus logros y características, así como la disponibilidad de insumos (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Indicadores internacionales

Acceso	
Indicador	Cobertura Bruta
Definición	Total de alumnos inscritos en un nivel determinado sin importar edad con relación al

⁶ Es importante señalar que esta condición no sería el caso para México, dada la disponibilidad de información sobre evaluaciones de aprendizajes en entidades federativas, principalmente ENLACE y EXCALE (con algunas limitaciones para entidades que no participaron en todos los ejercicios de levantamiento de información).

Propósito	número total de alumnos en la edad normativa correspondiente a ese nivel. Mide la capacidad del sistema para recibir alumnos, la demanda por servicios educativos en un nivel determinado y el porcentaje de alumnos en condición de extraedad.
Interpretación	Un valor mayor al 100% representaría una capacidad suficiente para recibir a la población en edad normativa
Tránsito	
Indicador	Tasa de aprobación
Definición	Proporción de estudiantes de una generación inscrita en un grado determinado que estudiarán o estudian el grado siguiente en el año escolar próximo
Propósito	Medir la eficacia del sistema para que los alumnos transiten entre grados escolares, así como la eficiencia interna del sistema
Interpretación	Un porcentaje cercano al 100% mostraría un sistema educativo eficiente
Logros	
Indicador	Logro escolar de la población mayor de 25 años
Definición	Distribución de la población de acuerdo con su grado máximo de estudios
Propósito	Mostrar la calidad del capital humano en un país determinado
Interpretación	Una concentración mayor de la población en los grados más avanzados demostraría una alta capacidad del sistema educativo para distribuir oportunidades educacionales
Características de la población escolar	
Indicador	Índice de equidad de género
Definición	Razón del número de estudiantes de sexo femenino con relación al número de estudiantes del sexo masculino.
Propósito	Medir las oportunidades otorgadas a las mujeres
Interpretación	Un valor cercano al uno ilustraría una paridad entre géneros
Insumos	
Indicador	Presupuesto por nivel educativo
Definición	Gasto educativo asignado por nivel educativo como porcentaje del presupuesto total asignado a la educación
Propósito	Mostrar la distribución de recursos económicos entre niveles educativos
Interpretación	La concentración de recursos en cada uno de los niveles ilustrará las prioridades gubernamentales y probablemente la demanda por servicios.

Es importante señalar sin embargo que pese a su aceptación y uso generalizado, así como su utilidad para medir resultados de sistemas educativos operando en contextos distintos (sobre todo en comparaciones internacionales), para utilizar los indicadores que se han mencionado previamente en el caso mexicano se presentarían algunas limitaciones sustanciales, principalmente por el tipo de información que se requiere para estimarlos y la confiabilidad que esta tendría (ya que es recopilada usualmente por los responsables de los resultados que se pretende medir), las diferencias metodológicas en los cálculos (aunque se han establecido fórmulas comunes) y sobre todo por el tipo de resultados que se podrían evaluar (con limitaciones para medir logro escolar).

Otro reto importante para monitorear el desempeño de los sistemas educativos estatales en México tiene que ver con la definición de prioridades con respecto a las dimensiones que serían reflejadas en el sistema o banco de indicadores que permitirían evaluar de manera más adecuada los resultados de un sistema educativo (por ejemplo, es

necesario considerar que las características de la población escolar podrían representar a la par medidas de equidad y eficiencia del sistema y por ello no deberían ser consideradas desde una sola dimensión en el sistema de indicadores), para de esta forma seleccionar los indicadores más pertinentes, que permitan monitorear de manera efectiva el desempeño de los sistemas educativos estatales. Lo anterior obliga a tener en cuenta las posibles restricciones que existirían, como el tipo de información al que se tendría acceso en México o las posibles diferencias que existirían en cuanto a prioridades en la operación de los sistemas educativos estatales. En otras palabras, en aras de asegurar una medición que sea operable en el corto plazo con información pública y comprensible para la mayoría de los actores, se requiere lograr un balance entre la necesidad de incorporar múltiples categorías y dimensiones relacionadas con la operación del sistema educativo (cada una de las cuales requerirá un grupo de indicadores, con un incremento en el costo de recopilación de información), sin perder de vista los requerimientos en cuanto a operación y simplicidad requerida para que la medición sea utilizada por distintos actores, incluyendo por supuesto a los padres de familia.

Para el caso de la evaluación del desempeño de los sistemas educativos estatales en México, destacaría particularmente el banco de indicadores educativos generado por el INEE, cuyas estrategias de medición y las características técnicas permitirían generar información confiable sobre el desempeño y avances observados en los 31 sistemas educativos estatales y el del Distrito Federal. Sin embargo, es pertinente señalar que este banco reflejaría dos posturas o decisiones cuya comprensión resulta fundamental previo a iniciar un proceso de evaluación del desempeño de las entidades federativas. En primer lugar, este banco incorpora información que considera una definición específica de calidad educativa, la cual siempre estará sujeta a debate, en particular por los responsables de operar los sistemas educativos estatales. A pesar de que el modelo utilizado por el INEE es resultado de un análisis amplio y detallado llevado a cabo por expertos en el tema, puede no ser aceptado por todos los actores educativos en México como una medición válida, completa o incluso justa del desempeño de los sistemas (incluso podría representar serios problemas para ser comprendida como una medición integral de calidad, como lo sugeriría la reciente aparición y difusión de diversos “índices de calidad” en México).

En segundo lugar, el optar por un banco de indicadores tan amplio es el mejor ejemplo de lo complejo que resulta la medición del desempeño de los sistemas educativos los cuales cuentan con múltiples dimensiones, formas de medición y tipos de resultados (v. gr. de procesos intermedios, de disponibilidad de insumos o bien de aprendizajes), aspecto que debe ser considerado con detenimiento en el momento de seleccionar los indicadores que podrían ser utilizados para monitorear resultados en iniciativas independientes. La Tabla 5 presenta ejemplos de las distintas categorías de indicadores utilizados por el INEE, resaltando la especificidad de los indicadores.

Tabla 5. Ejemplos de categorías e indicadores utilizados por el INEE (BIE)

CONTEXTO SOCIAL	
Indicador	Porcentaje de población según edad escolar normativa básica
Definición	Es la cantidad de personas que pertenecen al grupo de edad normativa básica (3-5 años preescolar, 6-11 primaria y 12-14 secundaria) por cada cien individuos de la población total.
Interpretación	Representa la estructura de la población en edad normativa básica asociada a los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. Los porcentajes indican el peso que los diferentes grupos de población en edad normativa ejercen sobre el subsistema de educación básica.
Utilidad	Permite dimensionar el volumen relativo de la población susceptible de atención educativa obligatoria. Si se compara la población en edad normativa con la población atendida en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, será posible definir medidas de atención más precisas.
AGENTES Y RECURSOS DEL SISTEMA	
Indicador	Porcentaje de escuelas que tienen al menos una computadora para uso educativo según nivel en educación básica
Definición	Número de escuelas que cuentan con al menos una computadora destinada para uso educativo en primaria y en secundaria por cada cien del total en el nivel.
Interpretación	Los resultados de esta medida informan sobre el porcentaje de escuelas primarias y secundarias que durante el ciclo escolar 2007/2008 dispusieron de una o más computadoras para actividades educativas. Los valores del indicador se encuentran entre 0 y 100%; a medida que se incrementa este valor significa una mayor proporción de escuelas donde sus alumnos se benefician de tener al menos una computadora para uso educativo en cada nivel de referencia.
Utilidad	Con la última información disponible (ciclo 2007/2008) se identifican las entidades y los tipos de servicio en donde el acceso a este recurso tecnológico es menor o mayor. Lo anterior ofrece elementos para reflexionar sobre la importancia de ofrecer igualdad en las oportunidades educativas de los alumnos, permitiendo que todos aprovechen las ventajas pedagógicas del uso de esta herramienta. En este sentido, apremia la necesidad de normar la actuación del Sistema Educativo Nacional.
ACCESO Y TRAYECTORIA	
Indicador	Porcentaje de alumnos con extraedad grave
Definición	Número de alumnos matriculados con dos años o más de edad respecto a la edad establecida normativamente para cursar cada uno de los grados, del nivel de interés, por cada cien alumnos en el nivel.
Interpretación	La extraedad grave es la diferencia positiva de dos años o más entre la edad del alumno y la edad normativa para cursar un determinado grado. Los valores que toma el

indicador varían entre cero y cien; un valor elevado puede deberse a elevadas tasas de ausentismo, reprobación, deserción y repetición, así como un posible ingreso tardío al sistema.

Utilidad Este indicador identifica los grados escolares donde un mayor número de alumnos se encuentran en alto riesgo de abandonar la escuela debido a la acumulación de años de atraso escolar.

PROCESOS EDUCATIVOS Y GESTIÓN ESCOLAR

Indicador Porcentaje de escuelas preescolares unitarias de organización completa
Definición Número de escuelas preescolares con un docente a cargo de los tres grados educativos por cada cien del total. Las escuelas preescolares son unitarias si cuentan con un solo docente o instructor y tienen organización completa si ofrecen los tres grados educativos correspondientes a su nivel.

Interpretación Un valor alto del indicador señala que los alumnos que asisten a este tipo de escuelas en los tipos de servicio general e indígena pueden encontrarse en una situación de desigualdad en las oportunidades educativas comparados con sus pares en escuelas regulares, lo cual puede limitar la eficacia del Sistema Educativo Mexicano para lograr los resultados educativos esperados para ese nivel.

Utilidad Identifica en qué entidades y en qué tipo de servicio se concentran las escuelas preescolares que operan con un solo docente. También señala la incidencia de estas escuelas unitarias, toda vez que, en algunas ocasiones, el mismo docente está al frente de las actividades administrativas o directivas. Por lo tanto, el indicador ofrece información para que los sistemas educativos federal y locales desarrollen estrategias e implementen acciones que permitan a los docentes a cargo de estas escuelas hacer un uso eficiente de los recursos con los que cuenta, a fin de lograr una mayor eficacia en los resultados educativos de sus alumnos.

RESULTADOS EDUCATIVOS

Indicador Porcentaje de alumnos de 3° de preescolar que alcanza al menos el nivel de logro educativo Básico según dominio evaluado en los Excale.
Definición Cantidad de alumnos de cada cien cuyo puntaje en los *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale)* los ubican en los niveles de logro educativo *Básico, Medio y Avanzado*, es decir, no incluye a aquellos alumnos que se encuentran en el nivel de logro educativo *Por debajo del Básico*. Dichos niveles de logro educativo están definidos en términos de las competencias que debe poseer un alumno en los dominios curriculares de lenguaje y comunicación y pensamiento matemático

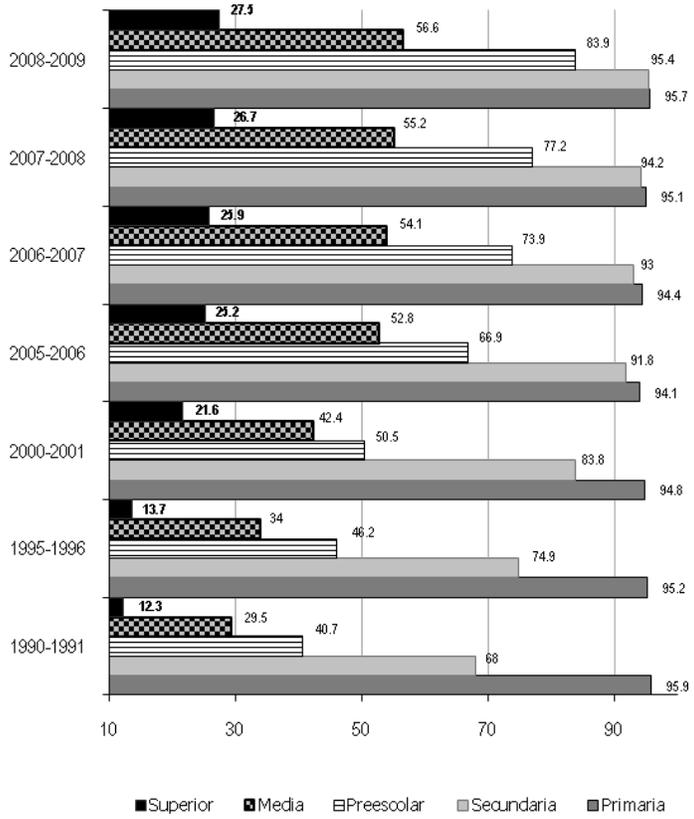
Interpretación El indicador señala la cantidad de alumnos de 3° de preescolar que alcanzan al menos un nivel de logro escolar *Básico* en cada uno de los dominios curriculares evaluados. Entre más cercano a cien sea el valor del indicador, denotará que una mayor parte de los alumnos cumplen con los objetivos que establece el *Programa de Educación Preescolar 2004 (PEP-2004)* y con las competencias curriculares al menos básicas para el tercer grado.

Utilidad Al distinguir la brecha para alcanzar un nivel de logro al menos *Básico* de los alumnos en cada una de las competencias evaluadas a nivel nacional, por estrato escolar y sexo, aporta elementos para establecer prioridades en los subsistemas de educación preescolar sobre los problemas de rendimiento de los estudiantes de 3°. Además, puede contribuir a la toma de decisiones sobre la pertinencia de los contenidos curriculares orientados hacia el desarrollo de competencias, el análisis de los modelos pedagógicos, la formación y actualización de las educadoras y la evaluación de los programas complementarios que se encuentran operando en las escuelas.

En estricto sentido, la experiencia del INEE es un ejemplo de los avances que se han registrado en el país con respecto a la creación de sistemas de información en el ámbito educativo y que permiten vislumbrar la posibilidad de mejorar la rendición de cuentas al disponer de mayor información sobre las actividades y resultados que se obtienen en los

sistemas educativos. Un aspecto importante por resaltar derivado de lo anterior es que ahora se genera información suficiente para evaluar parcialmente tres aspectos claves para el sistema educativo mexicano: las condiciones de equidad, calidad y de eficiencia del sistema. Por ejemplo, en el tema de equidad existen indicadores suficientes para determinar avances en la cobertura por distintos niveles, como se presenta en el gráfico dos, en el que se analiza la evolución de la cobertura por nivel educativo en los últimos años. Este indicador permite analizar el comportamiento registrado en cada entidad con respecto a la primera fase en la búsqueda de una distribución equitativa de oportunidades educacionales, garantizar el acceso a la educación.

Gráfica 2. Evolución de cobertura por nivel educativo (Promedio nacional, ciclo escolar 1990-1991-ciclo escolar 2008-2009)



Adaptado del Segundo Informe de Gobierno, Presidencia de la República (2008)

Este mismo indicador es utilizado para evaluar las diferencias regionales que se presentan en el país, las cuales pueden ser un argumento suficiente para promover la inserción de sistemas de rendición de cuentas en los ámbitos locales. El Gráfico Tres

presenta a este respecto las tasas de cobertura bruta en el nivel de educación secundaria, ejemplificando el tipo de inferencias que pueden obtener con la información recolectada por este Instituto. En lo que se refiere a equidad, existen múltiples mediciones que podrían servir para ilustrar las condiciones en que se encuentra el sistema educativo. Desde medidas de segregación económica, representación de grupos en desventaja en la matrícula, condiciones de extra-edad, o bien, como se ejemplifica en el gráfico cuatro, la probabilidad de tránsito normativo, esto es, la probabilidad de que un estudiante asista a la escuela en un determinado grado o nivel con la edad que correspondería de haber sido inscrito oportunamente y no haber repetido grado alguno. Esta medición es relevante, dada la correlación entre las condiciones socioeconómicas, las tasas de deserción o de interrupción temporal de estudios, así como de inscripción tardía.

Como se mencionó anteriormente, la medición de resultados podría realizarse al menos en tres aspectos: considerando indicadores básicos de logro (que no necesariamente reflejen la calidad educativa o los aprendizajes de los alumnos), observando puntajes promedios obtenidos en exámenes nacionales y finalmente, observando la distribución de resultados por niveles de desempeño en exámenes nacionales. En el primer caso, encontramos la medición de logro escolar (años de estudio en promedio), como una medida de la eficacia del sistema y parcialmente como un resultado esperado pero no necesariamente reflejado de la calidad educativa (Ver gráfico cinco). Si bien tiene algunas restricciones, es una medida económica, que como se refleja puede servir para verificar las diferencias sustanciales que podrían observarse entre entidades federativas.

Los otros dos aspectos se relacionan con aprendizajes. El gráfico seis presenta como ejemplo una comparación de resultados en EXCALE para los años 2005 y 2007, señalando las diferencias existentes en los puntajes promedio por tipo de escuela. Como es posible suponer, esta evaluación permite analizar algunas de las dimensiones de la eficacia del sistema, al resaltar las diferentes oportunidades a las que aparentemente tendrían acceso los estudiantes, dependiendo de la institución educativa a la que tendrían acceso.

Gráfico 3. Tasa de cobertura para educación secundaria (2008)

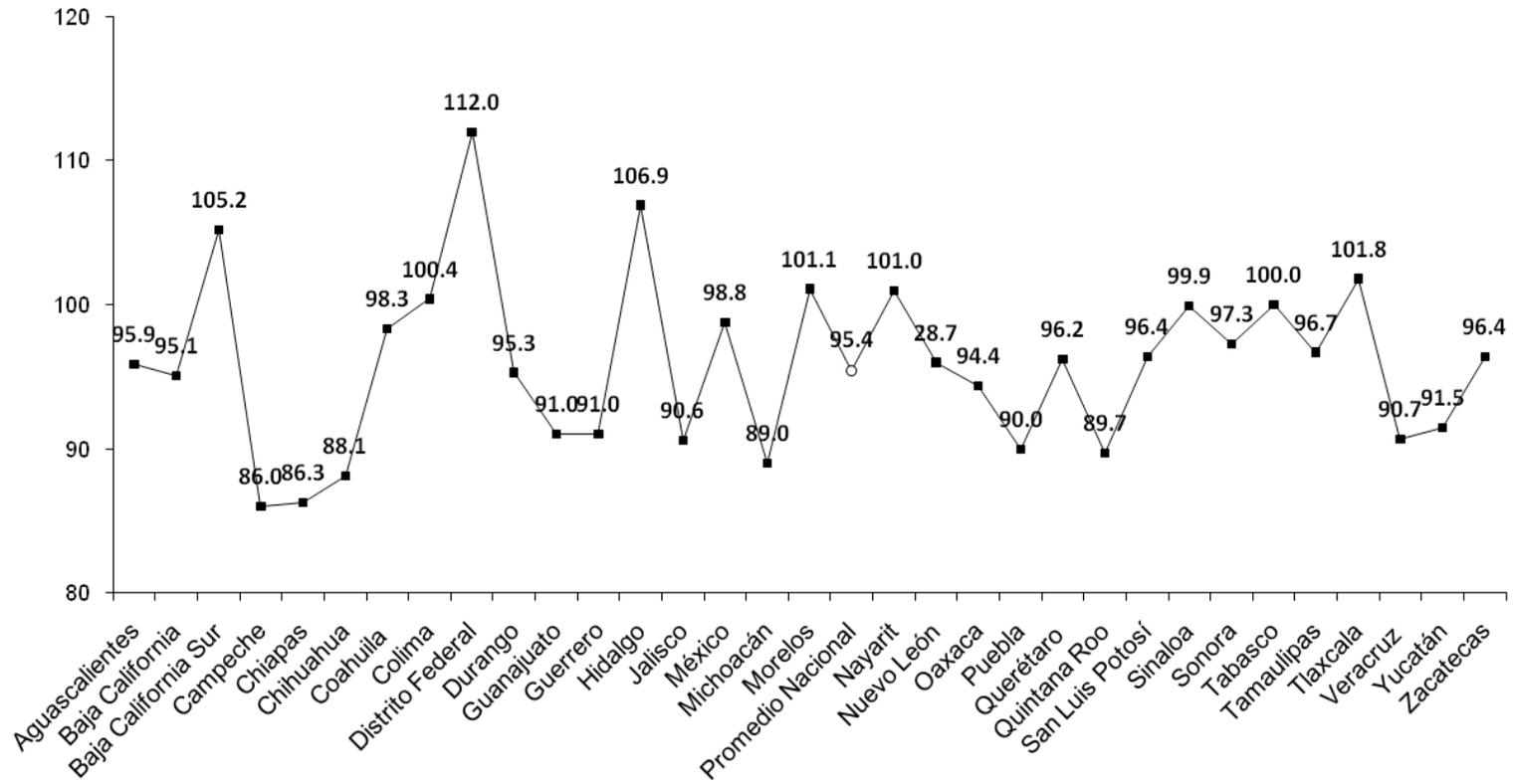


Gráfico 4. Probabilidad de tránsito normativo para secundaria y media superior (2007)

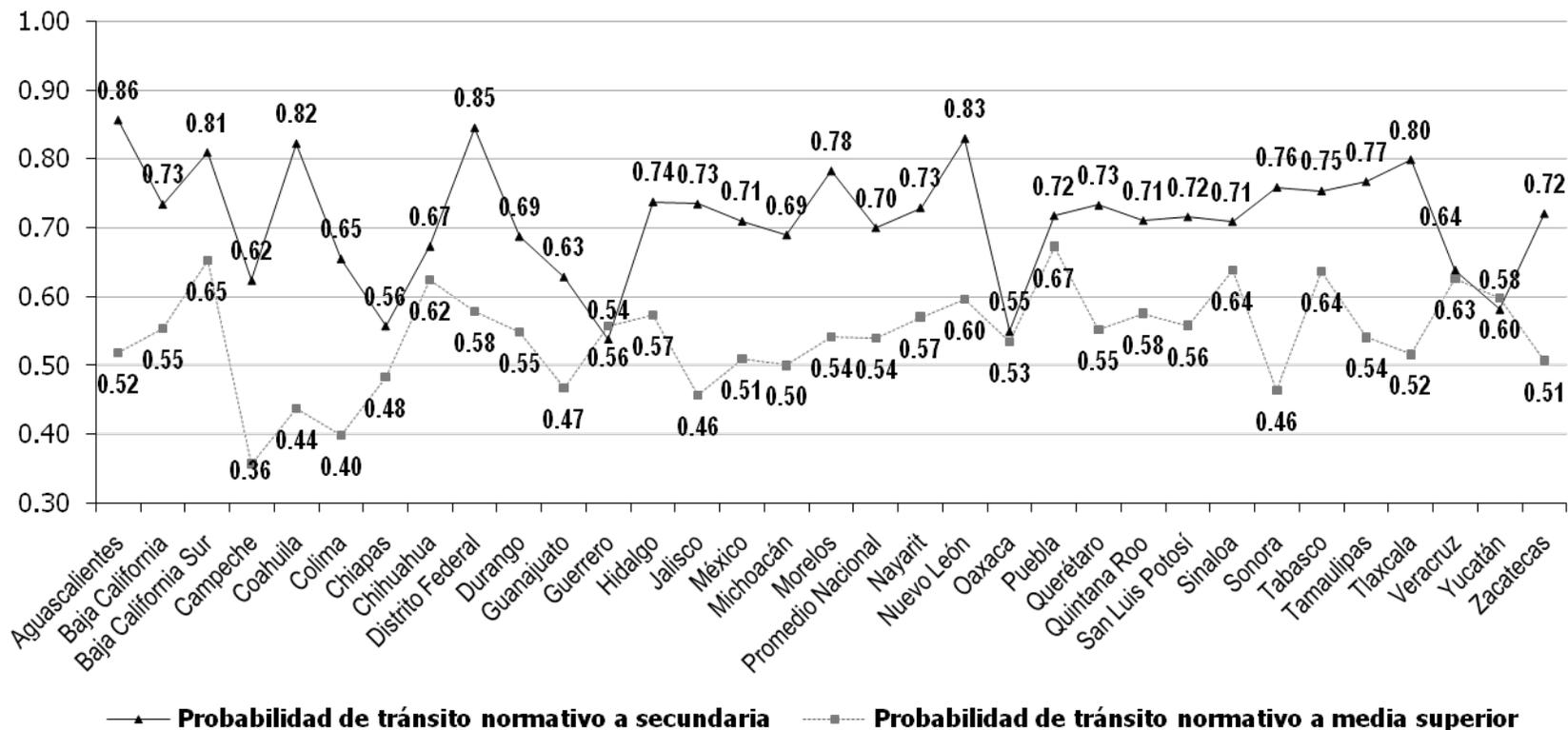


Gráfico 5. Logro escolar por entidad federativa (2008)

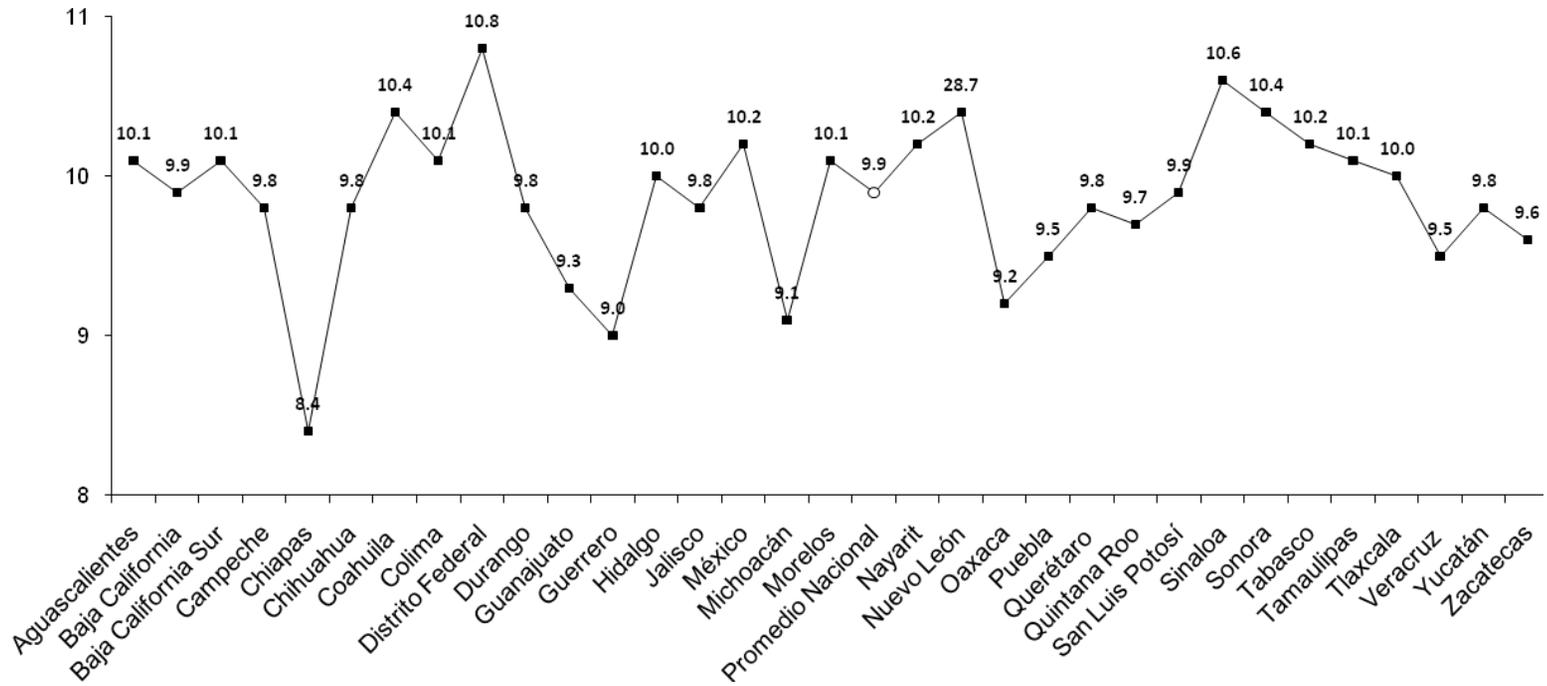
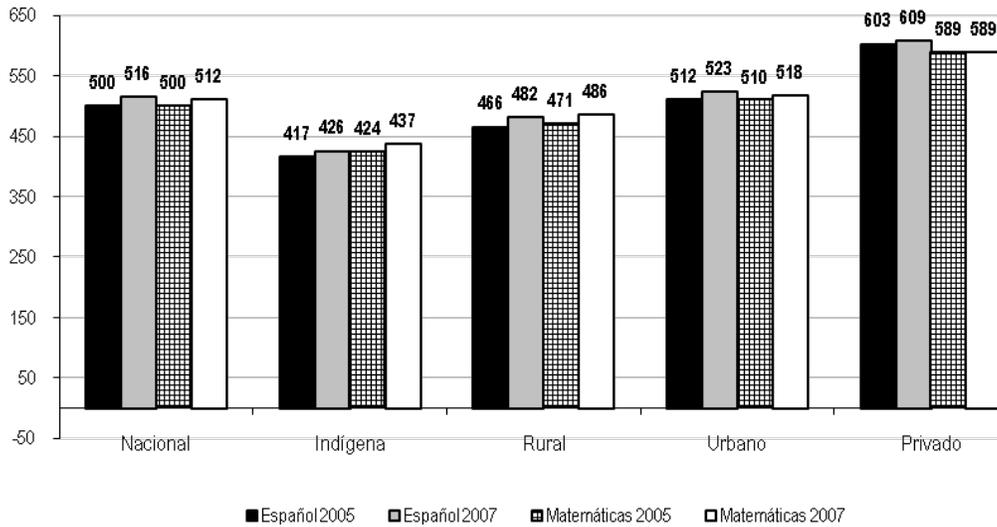
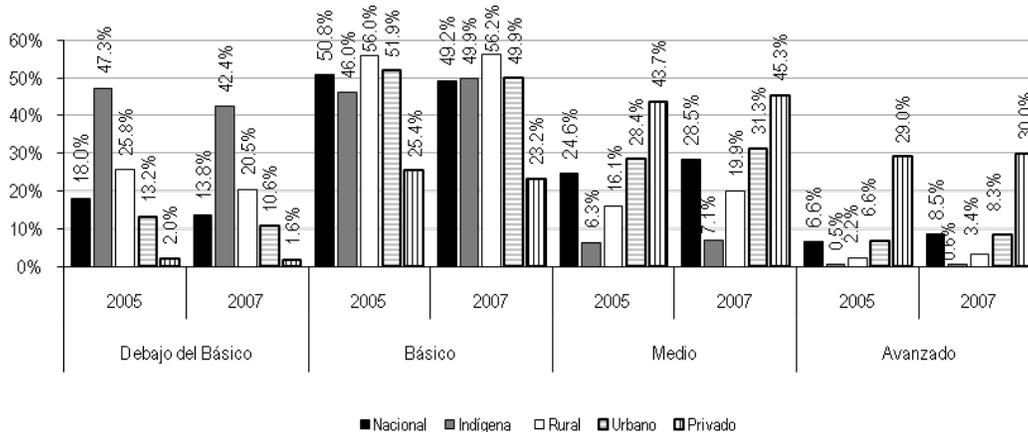


Gráfico 6. Comparación de resultados EXCALE, sexto grado (2005-2007)



Un aspecto adicional por observar es la distribución de alumnos por nivel de desempeño. En este caso encontramos una representación en el gráfico siete, en el que es posible identificar la evolución en la distribución de la población entre los niveles de desempeño, generando información adicional que podría dar sustento a la implementación de políticas destinadas a generar incentivos para modificar esta distribución y reducir el porcentaje de la población que se encuentra en los niveles de desempeño más bajos.

Gráfico 7. Evolución de resultados en español, 6o grado de primaria (EXCALE, 2005-2007)



Es importante señalar que existen otros indicadores disponibles, generalmente asociados a insumos, que podrían arrojar información sobre factores que bajo ciertas

condiciones se asociarían a la calidad educativa. Por ejemplo, basado en encuestas y cuestionarios de contexto, el INEE ha generado índices de infraestructura y disponibilidad de equipo y materiales, los cuales adquieren cierta relevancia, ya que servirían como elementos para evaluar la gestión de los sistemas educativos. Por ejemplo, en esta última categoría el INEE ha creado un índice para reflejar condiciones de disponibilidad y uso de instalaciones como son bibliotecas, laboratorios de cómputo, sala de profesores y aula para actividades artísticas. El análisis de esta información reportó diferencias entre modalidades similares a las encontradas en la evaluación de resultados académicos (ver gráfico siete): las escuelas privadas obtienen los valores más altos en el índice señalado, las escuelas urbanas públicas obtienen un valor menor y las escuelas con cursos comunitarios se les asigna el valor más bajo de toda la muestra.

La información generada por el INEE permitiría por lo tanto identificar aspectos por mejorar y sobre todo explorar vínculos entre condiciones del sistema con resultados en acceso, permanencia y logros, además de proveer información sobre los posibles responsables de estos resultados.⁷ Sin embargo, como ha sido mencionado anteriormente, cada dimensión del sistema educativo incorporada en el sistema de indicadores hace más complejo asegurar una interpretación que sea accesible para todos los actores educativos, ante la dificultad metodológica de generar índices confiables que reflejen todas las dimensiones identificadas en una definición de calidad educativa.

Si bien la medición de calidad educativa es un tema de constante debate, el cual usualmente refleja las diferentes perspectivas que existen no solamente en los fines que persigue la educación, sino en el tipo de insumos y procesos que se asume tienen un efecto para mejorar la distribución de oportunidades educacionales, es necesario sugerir

⁷ Es importante señalar que pese a que la evaluación del desempeño del SEN y la administración de la información requerida para hacerlo descansa primordialmente en el Gobierno Federal, existen al menos tres áreas de oportunidad en el que los gobiernos locales podrían tener una participación destacada. La recopilación y validación periódica de información para replicar los indicadores utilizados por el INEE con información desagregada a nivel municipal y de zona o supervisión escolar (como se ha estudiado, existen serias diferencias en indicadores educativos entre municipios (Martínez, 2001)), la generación de información sobre aspectos de gestión central (complementar el rol de las escuelas como centro de los sistemas de rendición de cuentas y generar controles, estándares e incentivos para las autoridades educativas) y la operación de sistemas de información locales, que reflejen la construcción de estándares de desempeño y aprendizaje relevantes para su contexto, a la par de crear condiciones para operar sistemas de incentivos y sanciones, similar a experiencias de desarrollos que aprovecharon la introducción de sistemas de rendición de cuentas como una oportunidad para identificar áreas de mejora, responsables y necesidades específicas de las escuelas (como el caso del “SchoolStat model” (Patuzky y Botwinik, 2006)).

un modelo que permita evaluar los cambios o tendencia en el desempeño de los sistemas educativos estatales, pese a que como se ha reiterado anteriormente, esta decisión implica ignorar dimensiones e información que podría reflejar de mejor manera el desempeño de los sistemas estatales de educación.

Para lograr lo anterior, es necesario adoptar una postura con respecto al objeto de la medición y la forma en que se llevará a cabo. De esta forma, para fines de este trabajo, se asume como un objeto de medición que permitirá comparar el desempeño entre estados, la *distribución efectiva de oportunidades educativas*,⁸ para lo cual se seleccionará un sistema de indicadores en tres áreas relacionadas con desempeño (ingreso, permanencia y trayectoria), cuyo desempeño estatal podrá ser medido a su vez en dos dimensiones: procesos y resultados.

A este respecto, en las tablas seis y siete se identifican una serie de 30 indicadores que podrían utilizarse para monitorear las tres dimensiones antes señaladas, incorporando como parte de la medición, información desagregada por nivel educativo y por municipio en cada uno de los indicadores sugeridos, reiterando una vez más que la selección de un número tan pequeño de indicadores acarreará limitaciones para comparar desempeños, aunque permitirá operar la medición. Los indicadores de la Tabla Siete se orientan a observar de forma simplificada algunas características de la gestión educativa local.

⁸ Adaptando el modelo de Reimers (2000).

Tabla 6. Indicadores relacionados con acceso, permanencia y trayectoria

a. Acceso	
Procesos	
<i>Indicador</i>	Personas en edad escolar normativa por escuela pública (Promedio)
<i>Objeto</i>	Evaluar la disponibilidad de centros escolares
<i>Indicador</i>	Promedio de alumnos por docente
<i>Objeto</i>	Identificar la proporción de escuelas con insumos básicos
<i>Indicador</i>	Monto promedio de cuotas de la asociación de padres de familia
<i>Objeto</i>	Identificar barreras a la inscripción
Resultados	
<i>Indicador</i>	Tasa de cobertura neta
<i>Objeto</i>	Evaluar el nivel de inscripción
<i>Indicador</i>	Tasa de cobertura bruta
<i>Objeto</i>	Evaluar el nivel de inscripción
b. Permanencia	
Procesos	
<i>Indicador</i>	Porcentaje de escuelas en zonas marginales con desayunos escolares
<i>Objeto</i>	Evaluar la disponibilidad de programas para retener estudiantes
<i>Indicador</i>	Porcentaje de alumnos en niveles insuficientes de desempeño que participan en programas remediales
<i>Objeto</i>	Evaluar la disponibilidad de programas para retener estudiantes
Resultados	
<i>Indicador</i>	Tasa de deserción
<i>Objeto</i>	Evaluar el nivel de deserción entre grados
<i>Indicador</i>	Tasa de absorción
<i>Objeto</i>	Evaluar el nivel de deserción entre niveles
<i>Indicador</i>	Probabilidad de Tránsito Normativo
<i>Objeto</i>	Evaluar el nivel de alumnos que transitan en tiempo
c. Trayectoria	
Procesos	
<i>Indicador</i>	Porcentaje de los programas de postgrado ofrecidos en el estado que sean proporcionadas por instituciones públicas
<i>Objeto</i>	Evaluar la disponibilidad de programas orientados a la formación especializada
<i>Indicador</i>	Porcentaje de alumnos con crédito educativo en educación superior, financiados con recursos estatales
<i>Objeto</i>	Evaluar la disponibilidad de programas para retener estudiantes
Resultados	
<i>Indicador</i>	Años de escolaridad (promedio)
<i>Objeto</i>	Evaluar el nivel de logro escolar
<i>Indicador</i>	Porcentaje de alumnos en el nivel más bajo de desempeño en las evaluaciones nacionales e internacionales.
<i>Objeto</i>	Evaluar el nivel de logro académico
<i>Indicador</i>	Tasa de desempleo por nivel de escolaridad
<i>Objeto</i>	Identificar posibles efectos de la educación

Tabla 7. Indicadores para monitorear decisiones y gestión

Insumos	
<i>Indicador</i>	Porcentaje del presupuesto educativo que proviene del estado
<i>Objeto</i>	Evaluar la disponibilidad de recursos y la disposición de las autoridades
<i>Indicador</i>	Porcentaje de escuelas con al menos un equipo de cómputo
<i>Objeto</i>	Identificar la proporción de escuelas con insumos básicos
<i>Indicador</i>	Porcentaje de escuelas con acceso a internet
<i>Objeto</i>	Identificar la proporción de escuelas con insumos básicos
<i>Indicador</i>	Promedio de libros disponibles en la biblioteca escolar
<i>Objeto</i>	Identificar la proporción de escuelas con insumos básicos
<i>Indicador</i>	Promedio de padres de familia que asisten a todas las reuniones convocadas
<i>Objeto</i>	Identificar la proporción de escuelas con insumos básicos
Procesos	
<i>Indicador</i>	Porcentaje de profesores interinos por escuela
<i>Objeto</i>	Identificar la proporción de profesores sin plaza definitiva
<i>Indicador</i>	Porcentaje de profesores comisionados para actividades sindicales
<i>Objeto</i>	Proporción de profesores no dedicados a actividades de docencia
<i>Indicador</i>	Promedio de días clase efectivos enseñados en cada ciclo escolar
<i>Objeto</i>	Grado de cumplimiento del calendario escolar
<i>Indicador</i>	Número de días económicos solicitados por docentes en cada escuela
<i>Objeto</i>	Identificar los posibles niveles de ausentismo
<i>Indicador</i>	Promedio de visitas por escuela por parte de los supervisores escolares
<i>Objeto</i>	Identificar las prácticas en acompañamiento escolar
Administración	
<i>Indicador</i>	Porcentaje de plazas disponibles asignadas por concurso en este ciclo escolar
<i>Objeto</i>	Evaluar las capacidades técnicas de nuevos docentes
<i>Indicador</i>	Disponibilidad de evaluaciones estatales en materia de aprendizajes
<i>Objeto</i>	Evaluar las capacidades técnicas y disponibilidad de información
<i>Indicador</i>	Porcentaje de directores nombrados por concurso en este ciclo escolar
<i>Objeto</i>	Evaluar las capacidades para conducir escuelas
<i>Indicador</i>	Porcentaje de supervisores nombrados por concurso en este ciclo escolar
<i>Objeto</i>	Calidad del acompañamiento escolar
<i>Indicador</i>	Número promedio de programas federales en los que participan las escuelas
<i>Objeto</i>	Acompañamiento escolar

V. Recomendaciones y comentarios finales

La ausencia de un sistema de rendición de cuentas en educación afecta principalmente a sectores sociales que carecen del capital necesario para demandar políticas educativas efectivas (Cárdenas, 2009). Las diversas etapas que un estudiante debe transitar para asegurar una distribución equitativa de oportunidades educativas (Reimers, 2000), desde asegurar el acceso hasta garantizar oportunidades laborales y de desarrollo personal adecuadas una vez que egresen del sistema educativo se ponen en riesgo ante la falta de evaluación de resultados.

Bajo el diseño normativo vigente, los sistemas educativos dependientes de los gobiernos locales cuentan con facultades muy limitadas. De esta forma, hasta ahora su participación se ha visto prácticamente delimitada a la recolección de información para contribuir con el modelo de “rendición de cuentas” que se ha adoptado en México con la Alianza por la Calidad Educativa, el cual desafortunadamente no se ha desarrollado en su totalidad, ya que no se ha logrado transitar de una etapa en la que se genera mayor información, hacia una fase en la que los resultados obtenidos tendrán consecuencias entre los actores responsables de administrar escuelas y el sistema a nivel central.

Insertar mecanismos de rendición de cuentas efectivos en los sistemas educativos estatales es una necesidad urgente. Por ejemplo, información recopilada recientemente por la Encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (OCDE, 2009) resalta por ejemplo comportamientos de docentes en el nivel de educación secundaria que podrían ejemplificar la ineficacia de mecanismos de control en procesos básicos como sería la asistencia cotidiana a labores, la puntualidad docente y la preparación pedagógica, aspectos todos en los que los gobiernos estatales tienen injerencia (los directores y supervisores dependen de gobiernos locales, por ejemplo), pero que por la regulación vigente, poco pueden hacer para modificar sustancialmente las prácticas reportadas en este estudio.

Los datos aportados por la encuesta señalada resaltan que desde el punto de vista de los directores, hasta un 70% de los maestros que laboran en una escuela carecerían de la formación pedagógica necesaria, un 67.5 % de los profesores presentaría problemas de ausentismo y hasta un 69% arribaría tarde a clases. Con esta misma encuesta se ha identificado que alrededor de un 20% de los profesores en escuelas secundarias no

tuvieron una evaluación del desempeño escolar en los últimos cinco años. Las condiciones descritas anteriormente sugerirían que es necesario revisar la eficacia de distintos componentes que hasta ahora se han considerado forman parte de un modelo centralizado de rendición de cuentas en el sistema educativo, de manera que se identifiquen posibles modificaciones para reconocer el buen desempeño docente y sancionar cualquier condición que pueda provocar una adecuada distribución de oportunidades educacionales. Estas reformas deberán pasar principalmente por la revisión de la distribución de facultades y de la normatividad que regula los aspectos laborales de los docentes y sobre todo, deberán promover una participación de los gobiernos locales mucho más amplia en el diseño de políticas, de manera que no se queden solamente como operadores de políticas o bien enlaces para remitir información, sino que tengan funciones claras para monitorear, evaluar y sancionar.

A pesar de los diversos cuestionamientos relacionados con la complejidad que implicaría operar sistemas de rendición de cuentas en un sistema educativo (v. gr. las limitaciones técnicas para evaluar adecuadamente los aprendizajes y medir de manera confiable valores agregados de los docentes; las reacciones que se esperan por parte de los actores educativos como “enseñar para el examen”, o bien la falta de capacidades para implementar estos programas), es necesario que los gobiernos locales tengan una mayor participación y control sobre los sistemas educativos que ahora administran con reglas centralizadas.

En estricto sentido, enfrentan oportunidades para desarrollar iniciativas en materia de rendición de cuentas, como lo han demostrado los estados que han creado sus propios centros de evaluación de aprendizajes, pero para no reproducir las condiciones actuales (disponibilidad de información sin acuerdos en materia de estándares y sobre todo sin la existencia de un sistema efectivo de incentivos y sanciones), es necesario que se promuevan cambios sustanciales en la administración de recursos humanos con injerencia directa en la operación de las escuelas (v. gr. docentes, directivos y supervisores).

La virtual inamovilidad de docentes y directivos, así como la dificultad técnica para implementar un sistema de incentivos, impide que se premien avances y se señalen retrocesos, por lo que es necesario que las entidades federativas promuevan una revisión sustancial de la normatividad que regula las relaciones laborales de los docentes y

administradores educativos sindicalizados, como una condición ineludible para incrementar la responsabilidad de estos actores en su gestión.

La falta de acceso oportuno a información sobre desempeño escolar e indicadores de procesos desagregados a nivel escolar o de supervisión escolar es otro factor que pudo haber contribuido a generar diferencias entre entidades federativas. Es necesario por lo tanto no solamente financiar la aplicación de exámenes sino promover una utilización adecuada de los resultados y sobre todo lograr un acompañamiento pedagógico adecuado para la interpretación y uso de la información generada por parte de todos los actores educativos.

Un reto adicional para la implantación de la rendición de cuentas en las entidades es la participación de los padres de familia, aspecto en el que los gobiernos locales tendrían oportunidades adicionales para incidir, ya que la participación de los padres en la vida de las instituciones educativas es una actividad fundamental para acompañar la toma de decisiones a nivel escuela. La participación de los padres y de actores políticos locales sería relevante para establecer nuevas formas. Cabe señalar que el modelo de rendición de cuentas adoptado en México correspondería a uno denominado como de orientación a resultados (Anderson, 2005), pero no se ha desarrollado en su totalidad. El reto principal que enfrentaría el sistema educativo mexicano se encuentra en transitar de una etapa en la que se genera mayor información hacia una en la que los resultados obtenidos tengan consecuencias entre los actores responsables de administrar las escuelas y el sistema a nivel central.

En resumen, para lograr una mayor participación de los gobiernos locales en la rendición de cuentas en educación, es necesario promover reformas legales para redistribuir facultades con la Federación (discusión que podría insertarse en otras que generan mayor atención, como el del cambio en las fórmulas de financiamiento), contribuir en la construcción de sistemas de información y medición de aprendizajes con carácter local, desagregados a nivel escuela, en el que se explore el uso de indicadores adicionales a los utilizados por el INEE o bien por agencias internacionales (determinados por los objetivos expresados en sus programas educativos), aprovechar oportunidades relacionadas con la inserción de actores que no han sido incluidos de manera generalizada en el actual modelo nacional (v. gr. padres de familia) y explorar

modalidades paralelas de programas destinados a reconocer el buen desempeño sin que represente contravenir la normatividad nacional.

VI. Bibliografía

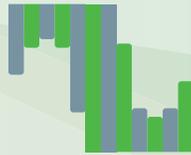
- Abelmann, Charles y Richard Elmore (1999). *When Accountability Knocks, Will Anyone Answer?* CPRE Research Report Series RR-42. Consortium for Policy Research in Education, University of Pennsylvania, Graduate School of Education
- Anderson, J. (2005). *Accountability in education*. Education Policy Series 1. Paris: UNESCO, IIEP e IAE
- Bracho, T. y Martínez A. (s/f). *Transparencia, participación social y rendición de cuentas en el sistema educativo*.
- Bracho, T. y otras (s/f). *Rendir cuentas en el campo educativo: Cómo, a quién, de qué y para qué*
- Fuhrman S. (2003). *Redesign Accountability Systems for Education* en CPRE Policy Briefs, Septiembre 2003, RB-38. Filadelfia: CPRE
- Goertz M. y M. Duffy (2001). *Assessment and Accountability Across the 50 States* en CPRE Policy Briefs, Mayo 2001, RB-33. Filadelfia: CPRE
- Goertz M. y M. Duffy (2001). *Assessment and Accountability Systems in the 50 States. 1999-2000* CPRE Research Report Series RR-46, Marzo 2001. Consortium for Policy Research in Education, University of Pennsylvania, Graduate School of Education
- Hastings J. y J. Weinstein (2007). *No child left behind: estimating the impact on choices and student outcomes*, NBER Working Paper 130009, Abril 2007. Cambridge: National Bureau of Economic Research
- Hess, F. (1999). *Spinning Wheels. The Politics of Urban School Reform*, The Brookings Institution, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Koretz, D. (2008). *Measuring Up: What Educational Testing Really Tells Us*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Manno, B. y otros (2006). Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y PREAL
- McDonnell, L. (2002). *Accountability as seen through a political lens* en Hamilton, L., y otros (editors), *Making Sense of Test-Based Accountability in Education*. Santa Monica, Ca.: Rand

- McMeekin, R. (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” de Corvalán, J. y McMeekin, R. (Editores), PREAL-CIDE, Santiago de Chile.
- Patusky, C., L. Botwinik y M. Shelley (s/f). *The Philadelphia SchoolStat Model*. IBM Center for The Business of Government.
- Poggi, M. (2008). El sistema educativo. De la rendición de cuentas a las responsabilidades en *Revista El monitor de la Educación*, Año V, número 17, Buenos Aires: UNESCO e IIEP
- Ready, T.; Edley, C. y Snow, C. (2002). *Achieving High Educational Standards for All*, National Research Council, National Academy Press, Washington, D.C.
- Popham, W. J., (2008). *The Role of Assessment in Federal Education Programs*. Paper commissioned by the Center on Education Policy, Washington, D.C. for its project on Rethinking the Federal Role in Education. Los Angeles: University of California
- Puryear, J. (2006). “La accountability en la educación: ¿Qué hemos aprendido?”, en “Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional” de Corvalán, J. y McMeekin, R. (Editores), PREAL-CIDE, Santiago de Chile.
- Secretaría de Educación Pública (2002), Programa Sectorial de Educación 2001-2006, México, D.F.
- UNESCO, (s.f.), “Education Indicators. Technical Guidelines”.
- Winkler, D. (2006). “Fortalecer accountability (rendición de cuentas) en la educación pública”, en “Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional” de Corvalán, J. y McMeekin, R. (Editores), PREAL-CIDE, Santiago de Chile.



CARRETERA MÉXICO- TOLUCA 3655
COL. LOMAS DE SANTA FE 01210
MÉXICO, D.F.

CIDE
35 años



www.mexicoestatal.cide.edu