



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

Escuela Superior de Comercio y
Administración

Unidad Santo Tomas

Sección de Posgrado e
Investigación

*“Desafíos de la rendición de cuentas en la
Educación Básica Mexicana”*

Que para obtener el grado de
Maestría en Administración, Gestión y Desarrollo de la Educación

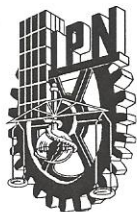
Presenta:

Silvia Iliana Cárdenas Escalona

Asesores:

Dr. Isaías Álvarez García M. en C. Carlos Ugalde León

Noviembre del 2013



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México, D.F. siendo las 10:30 horas del día 08 del mes de OCTUBRE del 2013 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA ESCA para examinar la tesis titulada:

“DESAFÍOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA MEXICANA”

Presentada por el alumno:

CARDENAS

ESCALONA

SILVIA ILIANA

Apellido paterno

Apellido materno

Nombre(s)

Con registro:

B	1	1	1	0	7	9
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de: **MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN EN GESTIÓN Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN.**

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Directores de tesis

DR. ISAÍAS ÁLVAREZ GARCÍA

M. ENC. CARLOS UGALDE LEÓN

DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO MERCADO

DRA. MARÍA DEL REFUGIO BARRERA PEREZ

DR. JOSÉ ROBERTO RAMOS MENDOZA

PRÉSIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES

DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO MERCADO






INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D.F. el día 06 del mes de noviembre del año 2013, la que suscribe Cárdenas Escalona Silvia Iliana, alumna del Programa de Maestría en Administración, Gestión y Desarrollo de la Educación con número de registro B111079, adscrita a la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás, manifiesta que es la autora intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del Dr. Isaías Álvarez García y el M.en C. Carlos Ugalde León y cede los derechos del trabajo titulado Desafíos de la rendición de cuentas en la Educación Básica Mexicana, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso de la autora y/o directores del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección cardnasiliana@yahoo.com.mx. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.


Cárdenas Escalona Silvia Iliana

Agradecimientos

A mi familia, por su apoyo incondicional y paciencia en mis momentos más desesperantes.

A mis amigos que constantemente me motivaron

A mis profesores que supieron guiarme

A mí misma por no desistir.

Resumen

El presente trabajo de investigación, realiza un análisis comparativo de experiencias educativas del Continente Americano, específicamente de E.U.A., el Salvador, Colombia, Brasil, Chile y México, en la implementación de sistemas de rendición de cuentas o algunos de sus elementos; a fin de reconocer algunas lecciones para el Sistema Educativo Mexicano.

Se trata de una investigación de tipo cuantitativa, no experimental y documental. El método de investigación empleado es la comparación de fenómenos sociales

Esta investigación se realizó básicamente en dos momentos, primeramente la recolección y estudio de materiales relativos al tema de rendición de cuentas, y su aplicación dentro del ámbito educativo, acerca de lo que vale la pena comentar, que la falta de un concepto definido se suma a la carencia de una política clara de la rendición de cuentas y cuáles son sus dimensiones (acceso a la información, transparencia y sanción), por lo que en un principio, hubo dificultad para comprender la aplicación del concepto en el ámbito educativo.

Sin embargo la revisión de bibliografía especializada de autores como J. Ackerman y de A. Schedler, así como del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), permitió comprender primeramente que el antecedente de rendición de cuentas es el término en inglés *accountability*, que hace referencia a un "...proceso dinámico y pro-activo que define las relaciones entre el Estado y la sociedad y por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes, reconfigurando así la naturaleza misma de la democracia y de la participación ciudadana..." (Ackerman 2005:35) y en segundo identificar los elementos de un sistema de rendición de cuentas en educación básica, así como su implementación en distintas experiencias en el Continente Americano, a partir de los cuales se realizó un estudio comparativo de estas experiencias internacionales a partir de cinco categorías de análisis: Estándares, Información, Consecuencias, Capacidad de Gestión y Autonomía, que corresponden a los elementos de un sistema de rendición de cuentas para educación básica.

Los resultados de la investigación están en torno a dos aspectos, por un lado los desafíos en materia de rendición de cuentas para los países comparados tales

como la falta de experiencia ciudadana para vivir en democracias, lo que conduce a comportamientos pasivos, así como practicas administrativas deficientes del sector público en general, y que en el sector educativo dificultan su mejora. Y por el otro algunos aspectos que se podrían considerar experiencias para México como es la necesidad de buscar equidad y eficacia en la inversión a lo largo de todo el país, el fortalecimiento de la corresponsabilidad de todos los actores involucrados en los procesos y desarrollo educativo, el desarrollo y aplicación de evaluación que consideren el aspecto cualitativa de las escuelas, así como la profesionalización e incentivación a los docentes a través de sistemas justos.

Abstract

The present research work, a comparative analysis of educational experiences in the Americas, particularly the U.S., El Salvador, Colombia , Brazil , Chile and Mexico, in implementing accountability systems or some of its elements to recognize some lessons for the Mexican educational system.

This is an investigation of quantitative, non-experimental and documentary. The research method used is the comparison of social phenomena

This research was carried out basically in two stages, first the collection and study of material relating to the issue of accountability, and its application within the field of education, about what is worth commenting that the lack of a defined concept adds to the lack of a clear policy on accountability and what are its dimensions (access to information, transparency and punishment), so that initially, there was difficulty in understanding the application of the concept in education.

However, the review of literature by authors such as J. A. Ackerman and Schedler, and the Program for Promotion of Educational Reform in Latin America and the Caribbean (PREAL) allowed first understand the history of accountability is the term in English accountability , which refers to a " ... dynamic and proactive relationship between the state and society and by which public servants inform, explain and justify their action plans, performance and achievements and are subject to appropriate sanctions and rewards, thereby reconfiguring nature democracy and citizen participation..." (Ackerman 2005:35) and secondly to identify the elements of a system of accountability in basic education and its implementation in different experiences in America, from which conducted a comparative study of these international experiences from five categories of analysis: Standards, Information, Consequences , Management Capacity and Autonomy , which correspond to the elements of an accountability system for basic education.

The research results are based on two aspects, on the one hand the challenges regarding accountability for comparator countries such as lack of experience citizen to live in democracies, which leads to passive behavior and management practices poor public sector in general and in the education sector that impede their improvement. And on the other aspects that might be considered for Mexico experiences such as the need to seek equity and efficiency in investment throughout the country, strengthening the responsibility of all the actors involved in the processes and educational development, the development and application of assessment to consider the qualitative aspect of the schools, as well as the professionalism and encouragement to teachers through fair systems.

Introducción

Las grandes preocupaciones educativas de los 80's fueron la cobertura, la escasez de maestros, la falta de materiales, la poca y raquítica infraestructura educativa entre otros, hoy se ha avanzado considerablemente en estos aspectos, los sistemas educativos en el Continente Americano están en posibilidades de asegurar casi en su totalidad la oferta educativa, creciendo así la matrícula y disminuyendo el analfabetismo, sin embargo en cuanto al rendimiento educativo, mucho nos falta por lograr, como lo señalan la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura) (1992): " Se ha llegado al término de un proceso educativo mediante el cual se han obtenido abundantes logros cuantitativos a expensas de menoscabar la calidad y la equidad, es necesario, pasar de este sistema a otro que privilegie la calidad y su efectiva difusión a todos los niveles de la sociedad, así como las sinergias entre los distintos procesos de difusión y de generación del conocimiento, esta constituye la gran tarea de América Latina para el próximo decenio...".

Es decir las crecientes reformas educativas que se vienen llevando a cabo, no son un impulso irracional, sino que pueden entenderse como resultado del cambio de paradigmas en el que restablecen a la escuela como unidad medular para el planteamiento de nuevas formas de trabajo, organización y gestión en este objetivo de mejorar el rendimiento educativo, y más allá de las medidas de política educativa diseñadas a nivel central, estandarizadas y uniformes; y al alumno su importancia central en los procesos de aprendizaje; para lograr lo que establece la Declaración Mundial de Educación para Todos, en la que declara que el resultado de la educación básica debe proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo, y el desarrollo de valores y actitudes acordes con una sociedad que desea una vida de calidad para todos sus habitantes.

Es en este contexto, en el que los sistemas educativos buscan y han establecido mecanismos para asegurar la mejora sustancial del aprovechamiento educativo, principalmente mediante la evaluación; en un primer momento mediante el cumplimiento de los reglamentos y el apego a normas, pero en una nueva ola, al

importar del mundo empresarial aspectos técnicos y conceptuales de la filosofía de la calidad total a la educación, como es la rendición de cuentas, aspecto central en el desarrollo de esta investigación, y en la que se analizó comparativamente la implementación de sistemas de rendición de cuentas, o algunos de sus elementos en países del Continente Americano.

Sin embargo, estudiar la rendición de cuentas en el ámbito educativo, no es cosa fácil por dos razones: por un lado, la falta de una definición concreta sobre a qué alude este concepto, y segunda, por la naturaleza de la democracia, de la participación ciudadana y el tipo de relación que predomina entre el Estado y la sociedad en Latinoamérica; por lo que para abordar el tema se tomo como referente el término *accountability* que de acuerdo a J. Ackerman (2005:35), hace referencia a lo que en español se traduciría como rendición de cuentas: “Proceso dinámico y pro-activo que define las relaciones entre el Estado y la sociedad y por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (Ackerman, 2005:35)

La presente investigación se ha desarrollado en cinco capítulos. Así, en el capítulo I, se presenta el origen de la investigación, en el que se presentan los antecedentes de la investigación, se formulan los objetivos generales y específicas así como las preguntas que guían el desarrollo de la investigación y una justificación de la relevancia del tema para la gestión de la educación en México.

El capítulo II, el marco referencial presenta que es la rendición de cuentas como concepto y dentro del ámbito educativo; también se retoman algunos conceptos asociados a este término como acceso a la información, transparencia y sanción. Una de los aspectos medulares de este capítulo se encuentra en la definición de los pilares de un sistema de rendición de cuentas para educación básica: Estándares, Información, Consecuencias, Autoridad y Desarrollo de Capacidades, a partir de los cuales se realiza el análisis comparativo de las experiencias de diversos países en el Continente Americano en el capítulo IV.

Por su parte, en el capítulo III, se da a conocer la metodología empleada para la investigación. En este capítulo se especifica el tipo de investigación, los procesos que se dieron a los largo de este proceso y se justifica el porque de la elección de la comparación como método de estudio.

Para ampliar la comprensión de las experiencias educativas analizadas en el capítulo IV, en este se incluye el análisis de la descentralización dada su importancia para una rendición de cuentas efectiva. Además se agregan algunas experiencias de otros países, específicamente del Sistema Educativo Finlandés y del Japonés dada su importancia como experiencias de buenas prácticas para la rendición de cuentas, pero que no se analizaron debido a que la investigación se centra en el Continente Americano.

Finalmente en el capítulo V, se presentan las conclusiones de la investigación, que se presentan en forma de retos latentes en materia de rendición de cuentas en educación para el Continente Americano y se identifican algunos desafíos pendientes y sugerencias para la implementación de un sistema de rendición de cuentas en educación básica para México

Índice

Agradecimientos.....	ii
Resumen.....	iii
Abstract.....	v
Introducción.....	vi
Capítulo I. Orígenes de la Investigación	
1.1 Antecedentes de la rendición de cuentas en la educación.....	12
1.2 Planteamiento del problema.....	14
1.3 Preguntas de Investigación.....	16
1.3.1 Pregunta General.....	16
1.3.2 Preguntas Específicas.....	16
1.4 Objetivos de la Investigación.....	16
1.4.1 Objetivo General.....	16
1.4.2 Objetivos Específicos.....	17
1.5 Justificación de la Investigación.....	17
Capítulo II. Marco referencial sobre rendición de cuentas en escuelas de nivel básico	
2.1 Administración Pública Gerencial y Rendición de cuentas.....	20
2.2 El concepto de rendición de cuentas.....	21
2.2.1 El significado del concepto de rendición de cuentas.....	21
2.2.2 Acceso a la información, transparencia y sanción.....	23
2.2.3 Dimensiones de la rendición de cuentas.....	24
2.2.4 Mecanismos de rendición de cuentas.....	25
2.3 La rendición de cuentas en el ámbito educativo.....	26
2.3.1 Estándares de desempeño.....	28
2.3.2 Información.....	29
2.3.3 Consecuencias.....	33
2.3.4 Autoridad.....	34
2.3.5 Desarrollo de capacidades para reorientar su gestión.....	35
2.3.6 Tipos de Relaciones de Rendición de Cuentas.....	35
2.3.6.1 Modelo basado en los gobiernos subnacionales.....	36
2.3.6.2 Modelo basado en la responsabilidad compartida a nivel subnacional.....	37
2.3.6.3 Modelo basado en la autonominación de las escuelas.....	38
2.4 La política nacional en materia de la rendición de cuentas en México.....	39
2.4.1 La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas.....	39
2.4.2 El derecho de acceso a la información.....	40
2.4.3 La fragmentación Institucional en la rendición de cuentas.....	43
2.4.4 La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas.....	44
2.4.5 La fragmentación social y la rendición de cuentas.....	44
2.5 La política de rendición de cuentas en el Sistema Educativo Mexicano.....	46
2.6 Experiencias Internacionales.....	51
2.6.1 Estados Unidos.....	51
2.6.2 El Salvador.....	54
2.6.3 Colombia.....	59
2.6.4 Brasil.....	61
2.6.5 Chile.....	73
2.6.6.1 Sistema Educativo Finlandés.....	75

2.6.1.2 Sistema Educativo Japonés	81
Capítulo III. Metodología de la Investigación para el estudio de los desafíos en rendición de cuentas en educación básica América	
3.1 Método de Investigación	87
3.2 Tipo de Investigación	87
3.3 La implementación del método y las técnicas comparativas	89
3.4 Procesos de Investigación.....	90
3.5 Tabla de Especificaciones para el diseño de la Investigación	92
Capítulo IV. Análisis comparativo de experiencias educativas sobre rendición de cuentas en América	
4.1 Estándares educativos	94
4.2 Información	96
4.3 Consecuencias	98
4.4 Autonomía	100
4.5 Capacidad de gestión o desarrollo de capacidades.....	101
4.6 Descentralización.....	102
Conclusiones. El desafío de la rendición de cuentas en la Educación Básica Mexicana	
5.1 Consideraciones para México.....	107
5.1.1 Etapas de política pública para implementar sistemas de rendición de cuentas.....	108
5.2 Etapas de política pública para implementar sistemas de rendición de cuentas.....	108
Anexos	cxí
Índice de Tablas	cxí
Índice de Figuras.....	cxí
Siglas y Abreviaturas.....	cxii
Glosario.....	cxiii
Referencias	cxv

Capítulo I

Orígenes de la Investigación

1.1 Antecedentes de la rendición de cuentas en la educación

En América Latina se hace la distinción entre dos generaciones de reformas educativas a partir de la década de los ochenta (Ross, Junio 2011: 48), periodo en el que se iniciaron los procesos de cambios estructurales que desataron la globalización y que dieron lugar a las importantes transformaciones en las formas de administrar, gestionar y financiar la educación.

En un principio, los sistemas educativos en América Latina habían crecido y logrado su consolidación bajo la protección del Estado benefactor, concepto que hace referencia a las políticas e instituciones asistencialistas que buscan garantizar un máximo de eficiencia económica, de justicia social y de libertad individual (Bobbio et al., 1983: 894); en México este periodo abarcó principalmente los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934) y hasta José López Portillo en 1982. Sin embargo, la crisis económica mundial en la década de los setenta, junto a la posterior caída de los países del este, generaron cuestionamientos sobre este modelo y dieron auge a la ideología neoliberal.

Por su parte el ámbito educativo también atravesaba una etapa de crisis en la que después de los problemas ampliamente identificados hubo un reconocimiento generalizado de la poca efectividad de la educación a pesar de la masificación de los servicios educativos que caracterizaron a las décadas previas, se hablaba de la falta de vínculo entre los sistemas educativos y el aparato productivo, la insuficiencia de mecanismos de evaluación y la dificultad para atender las demandas bajo los mismos esquemas de gestión centralizada y burocrática que se venían dando desde hacía ya muchas décadas. (Noriega 2001:78)

Ante esto, desde la década de los noventa se fue asimilando un discurso educativo que legitimaba una cierta manera de buscar la calidad, la eficiencia y la competitividad en los servicios educativos, por lo que se privilegiaron los indicadores y las pruebas numéricas; en cuanto a la gestión y la administración, se idealizó a la empresa como organización, de ahí que cobró auge la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyos conceptos provenían de la administración gerencial y que al aplicarlos a los servicios públicos se tenía la esperanza de que mejoraría su eficacia. El termino Nueva Gestión Pública (NGP) hace referencia a un nuevo paradigma para la administración pública, que busca fomentar una cultura orientada al desempeño en el

sector público menos centralizado. (OCDE, 2004). La (NGP) está centrada en conceptos como utilidad, eficiencia.

Bajo esta perspectiva, la primera reforma en los países de América Latina, se dio en medio de fuertes crisis económicas, como es el caso de México, esta reforma, se caracterizó por hacer énfasis en la restructuración formal de los sistemas educativos a través de la renovación de sus marcos legales y cambios organizaciones, los gastos se redujeron drásticamente y poco a poco las políticas tendientes a la universalización de la educación fueron transformadas por políticas de focalización, centradas en los sectores y familias con menos recursos, además de la prioridad que se le dio a la educación básica. En el discurso, se resaltaba la necesidad de cambios estructurales para hacer frente a las circunstancias, por lo que se inicia el desmantelamiento del Estado benefactor con políticas tendientes a la privatización, la desaparición de empresas estatales y la descentralización. (Noriega 2001:78).

Las reformas estructurales de estos años dieron pauta a lo que Le Goff (2003:29) califica como la “barbarie suave”, con lo que hace referencia a la revolución cultural permanente en la forma de vivir, de actuar y de pensar, marcados por la violencia y la crueldad, pero ocultos por la manipulación. El autor dice que los individuos se ven sometidos constantemente a evaluaciones para probar su eficacia y competitividad, se les exige actitudes que sean motivados, reactivos y participativos, para tener cabida en una sociedad que en cierto modo cierra alternativas y se polariza.

De acuerdo a Hanson (1997:84-127), la segunda generación de reformas educativas, es consecuencia de los resultados precarios de la primera reforma. En esta etapa se empezó a poner la mirada en aspectos no visibles del funcionamiento cotidiano de una sociedad, es decir aquello que tiene que ver con la situación del tejido social y del capital sociocultural, y que inciden en las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los países.

Hanson (1997:84-127), considera que la gestión pública post puede ser como una reacción a las críticas de la nueva gestión pública; en esta nueva visión aparece un renacimiento de valores y formas tradiciones de la gestión pública, no como un regreso al pasado, sino como un avance hacia nuevas formas de organización, que reviven valores tradiciones como equidad social y democracia. En la corriente post NGP se combina el acento que pone la NGP en la eficiencia, efectividad y calidad del servicio con nuevos conceptos, en la que los aspectos centrales son rendición de cuentas, gobierno conjunto redes y gobernanza (Bourdieu, 2000:62).

En esta segunda generación y actual reforma educativas se percibe la intención de penetrar más en el núcleos de los sistemas educativos, las escuelas, el cambio se propone desde abajo, desde la gestión y el mejoramiento de las funciones de los centro escolares; recobran importancia los actores, principalmente maestros y directores, así como su misión para lograr aprendizajes científicos, sociales y culturales.

1.2 Planteamiento del problema

La educación ha regresado al primer plano en la agenda de gobierno en buena medida con el redescubrimiento de su relación directa con el desarrollo del país.

Los nuevos paradigmas en educación, junto a la implementación de las políticas de descentralización en México alrededor de los 90's, buscaban mejorar la eficiencia en la prestación del servicio educativo y avanzar en la calidad de la educación frente a las exigencias del cambio social y la modernización del sector productivo; para lograrlo se esperaba generar una mayor autonomía escolar lo que significó que tanto los niveles intermedios como locales y las escuelas mismas experimentarían grados crecientes de autoridad en la toma de decisiones educativas otorgando así un papel protagónico a los centros escolares como unidad básica del sistema educativo a la hora de implementar innovaciones y diseñar políticas que lograsen la transformación del servicio educativo y la mejora del logro académico.

Por otra parte, la exigencia de rendir cuentas es un rasgo distintivo de las reformas educativas de los últimos años (Abelmann, 1999:67), esto asociado al nuevo modelo de administración gerencial y de la cual, se han exportado ciertas prácticas y técnicas al campo de la educación como es la rendición de cuentas la cual se ha popularizado con la aceptación generalizada de que la medición de aprendizajes, la definición de estándares y los incentivos o sanciones son los medios más efectivos para lograr una mejora sustancial en la calidad de la educación (Cárdenas, 2010:34).

En México, se han llevado a cabo acciones encaminadas a trascender en este ámbito, sobre todo con la implementación del Programa Escuelas de Calidad (PEC) y los Consejos de Participación Social, los cuales fueron creados bajo la Ley de Educación en 1993 y dotados de nuevas atribuciones con la entrada del PEC, y acerca del cual en el discurso oficial se reitera que su operación representa una oportunidad para trascender en el ámbito de la transparencia y rendición de cuentas.

Numerosas investigaciones y autores consideran que la rendición de cuentas puede lograrse a través del fortalecimiento de la participación de la sociedad civil representada en los padres de familia, Ackerman (2005:87), Zorrilla (2002), Santizo Rodall (2004:94) por nombrar algunos; deberíamos entonces considerar la viabilidad de fomentar la rendición de cuentas a través de las asociaciones de padres de familia, sin embargo, de acuerdo a la Ley de Educación, (Cap. VII, Art. 67) estas están limitadas a participar en la organización de celebraciones y no a involucrarse en asuntos pedagógicos, lo cual deja ver que la normatividad no favorece los procesos efectivos de rendición de cuentas.

De acuerdo a Winkler (2000:42), de manera general, la poca efectividad de los sistemas de rendición de cuentas en el ámbito educativo se puede explicar por razones que incluyen aspectos presupuestales, técnicos, organizacionales o políticos, sin embargo algunos países ya han avanzado en el diseño e implementación de sistemas de rendición de cuentas con resultados exitosos, como Estados Unidos (Reimers, 1997: 68-80), Canadá (Schmitter, 1999: 104-126), Nueva Zelanda y algunos países de América.

La reconfiguración del sistema económico y el agotamiento del esquema de gestión altamente centralizada del sistema educativo mexicano, además de la necesidad de alinear el sistema educativo con las políticas internacionales, son el marco dentro del cual la rendición de cuentas encuentra su importancia en la educación.

Si bien se han realizado diversos esfuerzos y logrado ciertos avances, estamos aún lejos de lograr un sistema de rendición de cuentas eficiente, ¿las razones?, la falta de una estructura que permita dar cauce a este proceso, la complejidad misma de lo que implica rendir cuentas en un país como el nuestro en el que la política pública habla de rendir cuentas pero se limita a un ejercicio de acceso a la información, sin la necesaria responsabilidad y sanción que implica la toma de decisiones, además del concepto que permea en América Latina acerca de lo que es la rendición de cuentas, limitándose a áreas financieras, contables o administrativas, además de la influencia de un fuerte sindicalismo arraigado (Cárdenas, 2010: 72).

Algunas experiencias en nivel básico alrededor del mundo, donde se han implementado políticas, llegando a sistemas efectivos de rendición de cuentas como "No Child Left Behind" en E.U.A., el "Sistema para la Evaluación de la Educación Pública" (SIMAVE) en Brasil, el "Sistema Nacional del Desempeño de

Establecimientos Educadores Subvencionados" (SNED) en Chile, etc., coinciden con las conclusiones de los organismos internacionales acerca de los principios sobre los que deben construirse los sistemas de rendición de cuentas eficientes, tales como información, estándares, sistema de sanciones o estímulos, entre otros; sin embargo en nuestro país, persiste una cultura de rendición de cuentas basada únicamente en el acceso a la información sin la necesaria sanción.

De todo lo anterior, surgen interrogantes como ¿qué características específicas tienen estos y otros sistemas de rendición de cuentas en apariencia efectivos?, ¿en qué estado se encuentra la rendición de cuentas en México en educación básica, nivel primaria?, ¿qué podemos aprender en México de las experiencias internacionales en sistemas de rendición de cuentas en el ámbito educativo?

1.3 Preguntas de Investigación

1.3.1 Pregunta General

¿Qué características y elementos estratégicos tiene la rendición de cuentas en educación básica de países del Continente Americano con relación a las escuelas primarias en México?

1.3.2 Preguntas Específicas

1. ¿Qué principios definen la rendición de cuentas en educación básica de países del Continente Americano?
2. ¿Qué características tienen las experiencias de rendición de cuentas en educación básica en América?
3. ¿Qué desafíos enfrenta México en materia de rendición de cuentas en educación primaria y qué principios esenciales pueden implementarse para el diseño de un sistema de rendición de cuentas en educación básica?

1.4 Objetivos de la Investigación

1.4.1 Objetivo General

Realizar un estudio comparativo internacional de experiencias en países del Continente Americano acerca de sistemas de rendición de cuentas en educación primaria y determinar los desafíos que enfrenta México y los principios esenciales de un sistema para el caso mexicano a partir de sus características particulares

1.4.2 Objetivos Específicos

1. Revisar y analizar los elementos estratégicos de sistemas de rendición de cuentas en educación básica del nivel primaria en el continente americano.
2. Identificar y comparar experiencias internacionales de sistemas de rendición de cuentas en el ámbito educativo del nivel primaria en el continente americano.
3. Definir los desafíos a los que se enfrenta México en materia de rendición de cuentas en el ámbito educativo.
4. Plantear y fundamentar principios esenciales para un sistema de rendición de cuentas que contribuya a mejorar el logro educativo en escuelas primarias en México.

1.5 Justificación de la Investigación

El tema de rendición de cuentas en el campo educativo tiene cada vez más vigencia a medida que las economías de los países contienden por alcanzar posiciones fuertes dentro de un mercado competitivo global, muchos gobiernos se han interesado cada vez más en el desempeño de sus sistemas educativos. Esta tendencia, aunada a los enormes gastos que se destinan a este rubro, ha propiciado peticiones generalizadas a favor de un mayor escrutinio con respecto a la calidad de la educación.

La importancia de los sistemas de rendición de cuentas en la educación radica en que son una política que a medida que se fortalezca, contribuirá sustancialmente a elevar el rendimiento académico, pues la transparencia, el acceso a la información y la responsabilidad por la toma de decisiones son fundamentales para mejorar la calidad educativa, como lo comprueba un amplio trabajo auspiciado por la Universidad de Stanford, en la que se presenta evidencia de que los estados norteamericanos que implementaron sistemas de responsabilidad por los resultados en la década de los noventa, lograron un aumento mayor en el rendimiento de los alumnos en el examen de matemáticas de la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP) presentada entre 1996 y 2000; estos resultados mantuvieron su validez al ser sometidos a numerosas verificaciones, incluyendo los controles de exclusión de alumnos de la prueba, debido a su clasificación como educación especial o competencial limitada en inglés" (Diamond & Platnner 1999: 36).

En este mismo sentido, las investigaciones en rendición de cuentas en el ámbito educativo, adquieren mayor valor académico si se considera que la implementación de estos sistemas es todavía incipiente en América Latina de manera general, y específicamente en México y su expansión enfrenta dificultades políticas y sociales propias de las sociedades latinoamericanas: "Debido a que la rendición de cuentas está vinculada a las relaciones entre los actores educativos, tiene una importante dimensión política que complica la implementación. Los obstáculos políticos para la expansión de la rendición de cuentas en educación son significativamente mayores que los obstáculos técnicos. De ahí la tremenda importancia que tiene para el sistema educativo mexicano el estudio de las experiencias de otros países con circunstancias contextuales similares.

Por su parte, México ha hecho ya varios esfuerzos en la materia, sobre todo a partir del ya citado Programa Escuelas de Calidad (PEC), sin embargo, Benavides (2003) y Bracho T., (2005: 84-90) coinciden en sus hallazgos acerca del tema al concluir que los avances en la materia son solo respuestas parciales al problema: - "...la inexistencia de mecanismos claros y sistemáticos de rendición de cuentas relativos al sistema, su organización, el aprendizaje de los alumnos, el impacto de los programas y el desempeño del personal..."- (SEP, 2007); por su parte, los CEPS o Consejos de Participación Social también instrumentados con el PEC para fortalecer la participación y rendición de cuentas hasta ahora han sido "letra muerta" como concluyen en su investigación Bracho T. (2005:64) en la que estudian el caso específico de los Consejos Estatales de Colima, Zacatecas y Puebla como mecanismos para la rendición de cuentas, dado que no operan de manera real, y sólo existen en estadísticas, o no se encuentra representada la sociedad civil, convirtiéndose así en espacios de interlocución entre autoridades educativas o instancias a través de las cuales sólo se informa por actos protocolarios multitudinarios sin existir derecho de réplica.

De lo anterior, se comprende la importancia que tiene para México la investigación relativa a la rendición de cuentas en el campo educativo, que permitirá avanzar en el desarrollo de propuestas para el diseño de un sistema acorde al caso mexicano.

Capítulo II

Marco referencial sobre la rendición de cuentas a nivel básico

2.1 Administración Pública Gerencial y Rendición de cuentas

En los 80's, vinculado a un proceso de reestructuración económica, se inicia un amplio proceso de reforma en la administración pública, en dirección a una "administración pública gerencial". Los países en los que se inició esa reforma y se acentuó con mayor fuerza fueron Reino Unido y Nueva Zelanda aunque más tarde se ha venido aplicando elementos de esta en otros países desarrollados y también en América Latina.

Se trata de un nuevo modo de organización y funcionamiento del aparato burocrático que ha cobrado fuerza a partir del planteamiento de soluciones a los clásicos problemas de la burocracia con mecanismos propios de la empresa privada y del mercado.

La literatura se refiere constantemente al modelo a través de distintas expresiones como "new public management" (Cunnill Grau, 2007:187), "gobierno empresarial" (Kenney, 2003:118), "paradigma postburocrático" (Kettle, 1998:205) y "gerencialismo público" o "administración pública gerencial" (Llerenas, 2006:191).

Este modelo que es presentado como garante de la democracia (García 2004:10), tiene como base la introducción del espíritu empresarial, así como las técnicas de gerencia de empresas privadas, tales como "Total Quality Management" (TQM, Calidad Total), "Management by Objectives" (Gerencia por objetivos), Planeación Estratégica y por supuesto "Accountability" o Rendición de Cuentas, aplicadas al sector público.

Las principales características del modelo de acuerdo al Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD, 2000:67-82) son:

- La profesionalización de la alta burocracia, la cual sería la responsable de formulación, supervisión y regulación de políticas con el propósito de reducir el clientelismo.
- La rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones públicas.
- La descentralización de los servicios hacia niveles subnacionales.
- El control por resultados a partir de indicadores, complementando con el control de costos, y el control social para asegurar una mejor relación entre los ciudadanos y la burocracia.
- El traspaso de servicios sociales a organizaciones no estatales, conservando el Estado la regulación y siendo su principal financiador.

- Orientación del servicio hacia el ciudadano/usuario en oposición al modelo que reafirma el poder del Estado.
- Mayor responsabilidad de la burocracia ante la sociedad.

El propósito de la rendición de cuentas es propiciar un sistema de control. La rendición de cuentas en este modelo consiste en demostrar a través de resultados, el cumplimiento de metas claramente programadas para los distintos niveles de dirección, tanto a los niveles superiores legalmente establecidos como a los ciudadanos, que en su condición de usuarios son considerados clientes.

La rendición de cuentas tiene especial relevancia en la actualidad dado que como ha planteado Schedler (1999:18): "Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (accountability), ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, pues expresa de manera nítida la preocupación continua de controles y contrapesos, con la supervisión y la restricción del poder".

2.2 El concepto de rendición de cuentas

2.2.1 El significado del concepto de rendición de cuentas

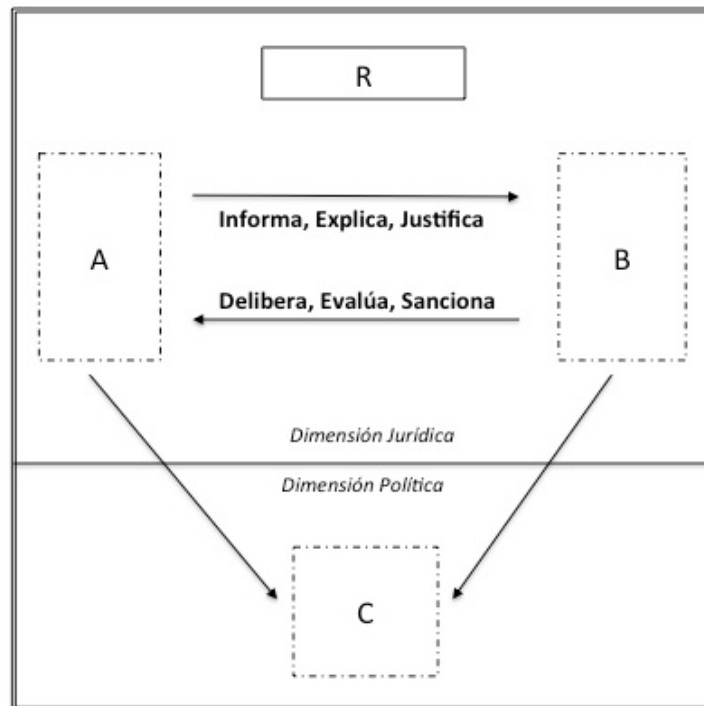
El término rendición de cuentas se forma de las palabras "rendición" de origen latin "*reddere*" que significa devolver, a base de los prefijos *re-* (hacia atrás) y *dare* (dar). Por su parte "cuentas" también del latín *computare*, formada por *com* (juntos, colectivamente) y *putare* (valuar, juzgar, calcular); por lo que rendición de cuentas es la acción de evaluar o juzgar colectivamente algo.

Andreas Schedler (1999:33) situó el origen de ese concepto en la palabra inglesa *accountability*, un término que no tiene una traducción literal en castellano, por lo que a veces se traduce como control, otras como fiscalización y otras como responsabilidad, sin embargo, la traducción más cercana es la de rendición de cuentas. Sin embargo, Schedler también asegura que existen otros términos en el idioma inglés que aluden y al mismo tiempo, son componentes de la rendición de cuentas: *answerability*, entendida como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones, así como *enforcement*, que describe al conjunto de actividades orientadas hacia el cumplimiento de la ley y *receptiveness* que implica la capacidad de los funcionarios de tener presente el conocimiento y opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas.

Cejudo y Ríos (2009:73) hablan de la rendición de cuentas como una relación entre dos actores, en la que uno de ellos está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a otro con respecto de cierto asunto; y para ello cuenta con que permiten instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento (sanciones o incentivos).

De esta definición se deriva, en principio, que la mención de las obligaciones de A y de las facultades de B, implican necesariamente una relación jurídica explícita (que se traduce en facultades y obligaciones precisas), así como en procedimientos establecidos para darle forma y cauce.

Figura 1. Esquema gráfico que representa el concepto de rendición de cuentas



López Ayllón & Merino (2009:35)

De acuerdo con los autores, la rendición de cuentas no se agota en una relación única entre A y B, sino que supone múltiples A's y B's, por lo que podría hablarse de "sistema de rendición de cuentas", que soporta el entramado institucional y legal en el que cada actor del sistema le rinde cuentas a otro(s) actor(es).

Pero el modelo también supone un tercer actor, cuya existencia le da sentido público a la relación entre los dos primeros actores. Este tercer actor, no tiene obligaciones ni atribuciones precisas, ni tampoco autoridad, sin embargo, goza de

derechos fundamentales, políticos y sociales, que puede ejercer en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas que tiene a su alcance, este tercer actor podría traducirse como ciudadanos que otorgan calidad a la democracia, y cuya presencia dentro del modelo resulta imprescindible para impedir que la relación los primeros dos actores se justifique solamente a sí misma.

Es la presencia de los ciudadanos, en el espacio público, la que permite que el proceso de rendición de cuentas sea una operación que vaya más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias.

Por su parte, John Ackerman (2008:82) ha propuesto entender a la rendición de cuentas como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”, además de conceptualizarlo como “un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana”.

2.2.2 Acceso a la información, transparencia y sanción

Es común que en la literatura se empleen como sinónimos, los conceptos acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, sin embargo es importante advertir que estos términos no son equivalentes, sino que se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no implican lo mismo.

Si bien el acceso a la información es un derecho fundamental y un valor superior en la democracia, la transparencia es algo más que eso: “es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (López, S. & Merino M. 2009:96).

La transparencia como diría O’Donnell, implica más que la respuesta a la solicitud de información, se trata de “producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”, se refleja cuando los ciudadanos pueden observar qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultados está obteniendo.

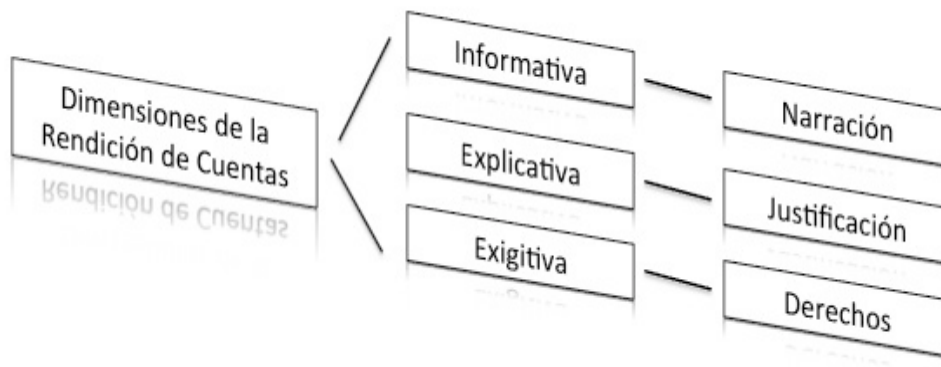
Por su parte, la rendición de cuentas va más allá de la transparencia, pues en

determinado momento, el gobierno puede tomar decisiones de manera unilateral, y al mismo tiempo ser transparente, sin rendir cuentas. Así una auténtica rendición de cuentas se define como una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir.

2.2.3 Dimensiones de la rendición de cuentas

Insunza y Olvera (2003:52), dicen que el concepto rendición de cuentas lo comprenden tres dimensiones, la informativa, que se desarrolla cuando se relatan los hechos del ejercicio de la función, la explicativa en la que se presentan las razones de tales acciones con la finalidad de justificar y posibilitar la formación de juicios de valor, y finalmente la exigitiva en la que se reconoce la buena labor o se penalizan las acciones de acuerdo con el tipo de sanción establecida ya sea por la ciudadanía, o por alguna institución del Estado.

Figura 2 .Dimensiones Conceptuales de la rendición de cuentas



2.2.4 Mecanismos de rendición de cuentas

Guillermo O'Donnell (2000:32), distinguió entre al menos cuatro mecanismos de rendición de cuentas: la rendición de cuentas vertical, la rendición de cuentas horizontal, la diagonal y la rendición de cuentas social.

La rendición de cuentas vertical o también llamado democrático es el mecanismo más común, consiste en los procesos electorales libres y transparentes en los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes y estos se ven en la obligación de informar acerca de sus acciones realizadas. La rendición de cuentas horizontal implica la exigencia a funcionarios públicos e instancias de gobierno de responder por sus acciones a otras instancias del mismo Estado, tales como la Secretaría de la Función Pública en nuestro país. La rendición de cuentas diagonal o transversal se realiza a través de instituciones de Estado ciudadanizadas, de esta forma la ciudadanía actúa como guardián; ejemplo de esto son los Consejos Ciudadanos. Por último la rendición de cuentas social consiste en el control de las asociaciones y movimientos ciudadanos así como las acciones mediáticas sobre las autoridades públicas, es decir la presión social para que cumplan eficazmente con su trabajo.

Los mecanismos de rendición de cuentas en educación pueden ubicarse en categorías dependiendo el aspecto que se analice.

Tabla 1. Comparativa de las características de los sistemas de rendición de cuentas

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS		
Origen	Interno	Externo
Características	Formales	Informales
Temporalidad	Procesos concluidos (posterior o ex post)	Procesos de toma de decisiones
Relaciones de Autoridad	Vertical	Horizontal
Impacto	Alto	Bajo
Tema	Cualquier asunto	

En lo que respecta al origen, un mecanismo de rendición de cuentas en una institución educativa será interno cuando el director(a) del centro escolar establece actividades destinadas a controlar las actividades de los docentes como la observación de la práctica en las aulas. Los mecanismos externos son los realizados por los responsables de niveles jerárquicos superiores al director. (Abelmann & Elmore 1999: 63).

De la misma forma, los mecanismos serían formales cuando mediante instrumentos normativos se ordena o faculta para la realización de procesos rendición de cuentas. Por el contrario, se consideran mecanismos informales aquellas disposiciones personales que tienen el propósito de influir en las actividades cotidianas sin que se sustente en normatividad específica.

Finalmente, los mecanismos de rendición de cuentas serán de alto impacto cuando las consecuencias por determinados resultados sean públicas, 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.

2.3 La rendición de cuentas en el ámbito educativo

De acuerdo a (Ackerman, 2004:56) en el campo de la educación hay tres tipos principales de sistemas de rendición de cuentas:

- a) aquellos que se basan en el cumplimiento de reglamentos.
- b) aquellos que manifiestan el apego a normas profesionales.
- c) aquellos impulsados por la medición de resultados.

El primer sistema exige cumplir con leyes y reglamentos; este tipo de sistema viene a la escuela como un conjunto de procesos continuos y aceptan la variación de los resultados, generalmente atribuida a las distintas características de los estudiantes. El segundo sistema se basa en el apego a normas profesionales, las cuales se derivan de ciertos principios y prácticas que contribuyen a elevar a la educación como una actividad profesional, aunque no son obligatorios ni un requisito, es decir le rinden cuentas a sus iguales respecto a su apego a ciertos estándares. El tercer sistema

de rendición de cuentas se basa en los resultados, los cuales se definen en términos de aprendizaje de los alumnos.

En América Latina, producto de las reformas educativas y de la evolución propia del concepto educar, se ha superado el objetivo que centraba su atención en el acceso a la educación, hacia es el aprendizaje a niveles importantes y significativos de contenidos. La rendición de cuentas en el campo educativo, se refiere entonces primeramente a los resultados en términos del aprendizaje y a la utilización que los actores han hecho de los recursos para conseguir este objetivo (McMeekin, 2006:102).

Materializar los componentes, mecanismos y procesos para el diseño de un sistema de rendición de cuentas en educación no es tarea sencilla, se requiere tener una visión y comprensión amplia de los sistemas educativos (Cárdenas,2003:68) identifica algunos de los factores más importantes, y si bien no es una lista exhaustiva, permite vislumbrar las principales dimensiones y efectos que deben ser considerados para comprender los efectos que algunas decisiones en los resultados académicos, para definir el alcance y orientación en la medición de aprendizajes, y por supuesto las implicaciones que tendrían los resultados escolares obtenidos.

Tabla 2. Elementos a considerar en el diseño de un sistema de rendición de cuentas

Factores para el diseño de un sistema de rendición de cuentas	
Factor	Consideraciones
1. Objetivo del Sistema	¿Evaluar estudiantes o escuelas?
2. Nivel de Responsabilidad	¿Escuela, Supervisión escolar, estados, nivel nacional?
3. Estándar por considerar	¿Estándares fijos o ajustables?
4. Tipo de evaluación	¿Por norma o por criterios?
5. Asignaturas por evaluar	¿Español, matemáticas, ciencias?
6. Grados a evaluar	¿1 ^o ,2 ^o ,3 ^o ,6 ^o ?
7. Exámenes “de salida”	¿Opcional, obligatorio?
8. Índices no cognitivos	¿Procesos, matrícula, deserción?
9. Premios	¿Económico a nivel escuela o individuo?
10. Sanciones	¿Acompañamiento especializado o cierre?

(Adaptado de Elmore et al., 1996: 78)

Por su parte, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL, 2003: 23-50) identificó cinco condiciones necesarias para desarrollar un sistema de rendición de cuentas efectivo en el campo educativo: estándares, información, consecuencias, autoridad y capacidad de reorientar su gestión.

2.3.1 Estándares de desempeño

Como ha señalado PREAL (2003:25), los estándares educativos permiten conocer cuáles son los resultados esperados de las escuelas, en otras palabras, “definen lo que los niños deben saber en cada nivel y describen el tipo de desempeño que representa un logro excelente, aceptable y deficiente” (PREAL, 2003:29). Una de las características importantes de un sistema de estándares es que, al especificar lo que todos los alumnos deben saber en cualquier nivel y en cualquier asignatura, se establecen altas expectativas relativas a que todos los alumnos pueden tener éxito en la escuela.

Los estándares deben utilizarse para asegurar que las escuelas se están desempeñando adecuadamente. Dado que la rendición de cuentas implica la responsabilidad por los resultados, entonces cualquier escuela que no logra demostrar un desempeño de este nivel, debe estar en vías de mejoramiento o quedar sujeta a algún tipo de consecuencias.

Los estándares para el desempeño estudiantil también deben complementarse con estándares para maestros y en forma similar, se puede responsabilizar a las escuelas por la disponibilidad de materiales como libros de texto, laboratorios de ciencias o computadoras. PREAL señala que hasta la fecha “ningún país en el hemisferio ha logrado establecer, difundir e implementar plenamente estándares educativos nacionales que fijen altas expectativas para todos los alumnos. Algunos han establecido estándares para la preparación de los docentes pero no siempre los hacen cumplir y virtualmente ninguno ha establecido estándares acerca de la disponibilidad de materiales pedagógicos”. (PREAL, 2003:29).

Alineamiento entre estándares, currículos y pruebas: Debe existir una alineación directa entre los estándares, los currículos, que especifican lo que debe enseñarse, así como con las pruebas utilizadas para evaluar. No tiene sentido tratar de responsabilizar a las escuelas y alumnos por resultados específicos a menos que el currículo esté estrechamente relacionado con estos resultados y que las pruebas que

evalúan el desempeño estén basadas en dicho currículo.

Altas expectativas y altos estándares. De acuerdo con autores como J. Ackerman (2004: 59, 60) y J.A. Anderson (2005: 123), es esencial que los maestros, padres y otros miembros de la comunidad tengan altas expectativas respecto a lo que los alumnos son capaces de aprender. Los estándares ofrecen un mecanismo para superar la tendencia de algunos maestros y padres, de creer que algunos niños, especialmente aquellos que provienen de familias pobres o de zonas rurales, no son capaces de aprender o no se esfuerzan lo suficiente. La meta de un sistema de rendición de cuentas es incorporar a los sistemas educativos la expectativa de que todos los niños pueden lograr, y de hecho lograrán, un nivel adecuado de aprendizaje.

2.3.2 Información

Para poder responsabilizar a las escuelas y los maestros por los resultados, es necesario contar con información. La información basada en pruebas es el indicador más directo de los resultados, pero no siempre está disponible dado que no todos los países aplican algún tipo de evaluación. Existen otros tipos de información que también pueden ofrecer cierta visión sobre el nivel en el que se están desempeñando las escuelas. De acuerdo a Darling-Hammond, L. (2003: 54-57), algunas opciones que han aplicado con cierto éxito en los países son las siguientes:

Información respecto al flujo de alumnos que pasan por cada nivel educativo. Esto se refiere a datos sobre la repetición, número de ingresos y egresos, tasas de repetición o abandono, tasas de transición de un nivel al siguiente, entre otro tipo de datos. Sin embargo, se debe tener cuidado si existen sistemas de promoción automática por lo que entonces la información resultaría engañosa.

Información sobre el tamaño de las clases. Existe la confusión de que la información de este tipo refleja la calidad de la enseñanza; se tiene la percepción de que cuando las clases son grandes, los maestros no pueden dar a cada alumno la atención que este requiere; por otra parte, las clases de tamaño pequeño, en realidad podrían estar reflejando la ubicación de la escuela en áreas rurales escasamente pobladas, y no constituir necesariamente una indicación de mayor calidad.

Información sobre los maestros. Esta información incluye no solo sus niveles de educación y experiencia sino también otros factores como las tasas de rotación. Según López S. & Merino M. (2009: 23-34) las buenas escuelas cuentan con grupos estables de maestros que desarrollan el trabajo en equipo, lo que contribuye a obtener

buenos resultados. Una alta rotación de maestros puede indicar un problema, o bien deberse a que la escuela es de difícil acceso o ubicarse en sitios indeseables.

Información sobre gestión de escuelas. López S. & Merino M. (2009:23-34) dicen que algunos aspectos fácilmente observables pueden ofrecer información respecto de la naturaleza de la gestión de las escuelas, tales como los proyectos educativos que desarrollan, declaraciones de objetivos o misiones, normas y reglamentos así como procedimientos que se hacen valer. Sin embargo para obtener información más detallada se requeriría algún tipo de observación dentro de la institución.

Información de materiales e insumos. Aquellos datos relativos a los materiales pedagógicos, bibliotecas y laboratorios de ciencias, pueden indicar hasta dónde la escuela está proporcionando las herramientas necesarias para una educación de buena calidad.

Información basada en cuestionarios y encuestas. Algunas escuelas y zonas escolares piden a los padres de familia su opinión acerca de la escuela. Esta es una forma de determinar su satisfacción con la institución, pero no el nivel de desempeño de las escuelas, por lo que es necesario aplicar otro tipo de instrumentos como encuestas y pruebas estandarizadas. En lo que respecta a las encuestas, aunque la información puede ser útil para identificar situaciones problemáticas, esta adolece de datos totalmente precisos, por lo que es necesario realizar las interpretaciones con cuidado.

Pruebas estandarizadas vs pruebas basadas en el desempeño. Las pruebas estandarizadas representan el enfoque mejor conocido para evaluar el nivel de rendición de cuentas. Dichas pruebas incluyen ítems que son iguales para todos los alumnos que las responden, pero también aseguran que las pruebas tomadas en años diferentes –o en países diferentes– sean de dificultad comparable. Esto se logra mediante un análisis cuidadoso de los ítems individuales en pruebas diferentes para asegurar que evalúan las mismas destrezas y tienen una complejidad equivalente, para realizarlas se utilizan ensayos prácticos con muestras de alumnos para verificar que la proporción de respuestas correctas a dos ítems sea la misma para alumnos seleccionados al azar. Las pruebas conocidas como de elección múltiple, en las que el alumno marca la respuesta correcta de entre un conjunto de opciones (a menudo cinco) es el modelo básico de las pruebas estandarizadas.

Algunos críticos como Mc Meekin, Javier (2006:102) y Wagner, R.B. (1989:203) sostienen que las pruebas estandarizadas limitan las posibilidades de los alumnos de demostrar su dominio de un tema, y que favorecen el desarrollo de destrezas para responder a preguntas de elección múltiple en lugar de demostrar los conocimientos sobre la materia en sí. En particular, sostienen que las pruebas estandarizadas no evalúan la creatividad y la capacidad de resolver problemas, por lo que prefieren evaluar el desempeño estudiantil sobre la base de preguntas abiertas que exigen que los alumnos construyan sus propias respuestas.

Carpets de trabajos. Estas muestran el avance continuo de los estudiantes a lo largo de cierto periodo. La dificultad de la evaluación con estos materiales es que es difícil comparar los resultados de distintos alumnos o grupos de estos. Es posible estandarizar pruebas con preguntas abiertas utilizando paneles capacitados de lectores que asignan puntajes sobre la base de un conjunto de criterios más un elemento de juicio propio, ejemplo de ello es el Educational Testing Service en Estados Unidos, que ha empleado esta metodología, sin embargo su costo es más alto que las pruebas estandarizadas y da pie a cuestionamientos respecto de la validez de los procedimientos de estandarización utilizados.

Evaluaciones muestrales vs evaluaciones censales. Alrededor de 16 países de América Latina participan en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que aplica pruebas muestrales estandarizadas a escuelas en cada país (LLECE, 1998, 2001, 2003). La información entrega un indicador razonablemente preciso del nivel en que se está desempeñando cada sistema educativo nacional y sirve de base comparativa entre los países. Esto es útil como base para responsabilizar al sistema educativo nacional completo, pero no entrega información sobre escuelas individuales.

Pruebas censales estandarizadas. Por otra parte, muchos países del primer mundo y unos pocos en América Latina han desarrollado sistemas que aplican las mismas pruebas al 100% de los alumnos del país, la ventaja de tales pruebas es que pueden utilizarse para evaluar el desempeño de alumnos individualmente y de las escuelas en su totalidad, así, la modalidad preferida por los sistemas educativos son las pruebas censales aplicadas a todos los alumnos.

Pruebas referidas a normas. Estas son pruebas estandarizadas y la característica principal que las identifica es una calificación, la cual indica cuán bien se están desempeñando los alumnos con respecto a la norma. Esto es útil para

establecer una comparación entre los estudiantes, las escuelas y aún los países, sin embargo no pretenden indicar de manera objetiva hasta dónde se tiene dominio de una serie de contenidos en particular. De acuerdo a Severino, R. & Strauss, R (2005:149-155) en lo que respecta a comparaciones entre distintos períodos de tiempo, los resultados de las pruebas referidas a normas siempre muestran una distribución normal en torno al promedio para ese periodo de tiempo, por lo que no es posible utilizar este tipo de resultados para evaluar el progreso, como tampoco el grado de dominio absoluto de una materia dada.

Pruebas referidas a criterios. Están diseñadas para determinar en qué medida los alumnos han logrado el dominio de una materia en particular, así el porcentaje de respuestas correctas indica el grado que cada alumno o grupo tiene respecto al dominio de una destreza o conocimiento. Así, es posible establecer un estándar objetivo respecto del desempeño real del alumno en relación con el desempeño que debiera lograr. Según Schedler, A. (1999: 86) este tipo de prueba es lo más recomendable para determinar la rendición de cuentas de las escuelas individuales.

Comparaciones transversales. De acuerdo a Sadek, (2000:98-100) las pruebas utilizadas para fines de la rendición de cuentas permiten comparar el desempeño entre las escuelas sobre una base transversal o bien con alguna medida o criterio objetivo respecto a lo que los alumnos debieran saber en distintos niveles de su educación. Esto es útil, pero como el mismo autor comenta, conlleva a algunos errores de análisis e interpretación: las comparaciones entre escuelas muestran que aquellas cuyos alumnos pertenecen a familias de altos ingresos y nivel socioeconómico acomodado obtienen puntajes más altos que aquellas cuyos alumnos provienen de familias en desventaja. El segundo problema es que las comparaciones transversales no muestran en qué medida las escuelas han contribuido al conocimiento de sus alumnos, tomando en cuenta los niveles de capacidad de los alumnos en algún punto de partida.

2.3.3 Consecuencias

Este es uno de los aspectos más importantes pero a la vez más sensibles de un sistema de rendición de cuentas. Cabe recordar que el objetivo de rendir cuentas es mejorar el servicio educativo y no imponer castigos, sin embargo para lograr que se de seriedad al sistema y se logre una influencia real sobre el desempeño, los estándares y la información respecto a si se están cumpliendo las metas educativas deben tener consecuencias. Es necesario contar con un sistema objetivo de rendición de cuentas que incluya consecuencias tanto para los maestros como los alumnos si el desempeño cae por debajo de los estándares deseados. Un aspecto clave tiene que ver con el nivel de las sanciones que deben aplicarse si las escuelas no cumplen con los estándares; una forma de consecuencia es la publicación de información sobre el desempeño, lo que trae la influencia de la opinión pública y la presión del orgullo o la evitación de la vergüenza sobre las escuelas y los maestros, consecuencias más serias incluyen advertir a las escuelas con deficiente desempeño que serán objeto de sanciones serias si no mejoran dentro de un plazo específico de tiempo, y si no se produce la mejora deseada, debe haber intervenciones de las autoridades hasta incluso llegar al grado de cerrar la institución educativa.

Autores como Schedler A. (1997:75-92) y López S.& Merino M. (2009: 107-110) comentan acerca de la preocupación sobre que los altos estándares y las consecuencias serias conduzcan realmente a cambios en el comportamiento, y que dichos cambios ayuden a contribuir a la mejora en el servicio educativo. Esta preocupación se deriva de algunas distorsiones del comportamiento que han sido observadas en algunas investigaciones, como reducir la enseñanza a los contenidos o aún a las asignaturas en los que se centran las pruebas, que los maestros focalicen su atención en aquellos grupos de alumnos cuyos puntajes en las pruebas sean más susceptibles de mejorar, ignorando así las necesidades tanto de los niños que requieren de ayuda adicional, como de aquellos con buen desempeño, impedir que los alumnos que se prevé tendrán un pobre desempeño se presenten a la prueba o bien conseguir las pruebas por adelantado. De acuerdo a las investigaciones, todas estas situaciones han sido observadas en algún momento o lugar donde las consecuencias de no cumplir con los estándares son muy serias, tales como el despido de maestros o el cierre u otras sanciones a las escuelas.

Existen también preocupaciones en torno a que las consecuencias serias sean percibidas como una coerción injustificada, por lo que puedan dañar la motivación

intrínseca de los maestros.

2.3.4 Autoridad

Si las escuelas han de ser responsabilizadas por la calidad de sus servicios educativos, deben tener la posibilidad de influir en su propio desempeño. Esto significa que las escuelas y las comunidades que estas atienden deben contar con autoridad para efectuar cambios en busca de la mejora constante. Para que esto suceda las escuelas deben tener cierto control sobre sus recursos a fin de administrarlos de acuerdo a las necesidades particulares que tenga cada escuela. Asimismo, debería haber la posibilidad de que la institución construyera sus equipos de maestros a partir de metas e intereses compartidos, y las comunidades influyeran en la elección de los directores de las escuelas, pues como Winkler (2000:20) sostienen, existe evidencia de que las reformas de descentralización que se enfocan en la autonomía de las escuelas, en contraste a la autonomía municipal o regional, contribuyen a crear escuelas de alto desempeño, lo cual es muy distinto al tipo de gestión escolar más frecuentemente en América Latina, donde existe una larga historia de esfuerzos por descentralizar el control de las escuelas, y como ya sea comentado, a menos que las instituciones y las comunidades cuenten con autoridad real, es poco probable que ocurran importantes cambios.

Lo cierto es que en los países de América Latina, existe una fuerte tendencia a que la administración central o los sindicatos de maestros, se opongan a propuestas o medidas orientadas a otorgar más autoridad a las escuelas.

Los burócratas de los niveles centrales sostienen que las escuelas no tienen la capacidad de utilizar tal autoridad; por su parte los sindicatos temen que sus miembros sean objeto de favoritismo o abuso, ambas situaciones pueden ser ciertas, por lo que si se ha de transferir autoridad a las escuelas, es necesario proporcionar capacitación sobre cómo usarla a nivel de la escuela y la comunidad, como también prevenir acciones abusivas; asimismo, es necesario explicar a todas las partes interesadas, maestros y su sindicato, directores de escuela, padres y funcionarios acerca de los beneficios del empoderamiento y los beneficios para hacer un uso adecuado.

Un aspecto de importancia relativo a la autoridad con relación a la rendición de cuentas tiene que ver con el rol de los padres o tutores y la comunidad. La rendición de cuentas busca remediar la situación prevaleciente en las escuelas públicas, donde los padres virtualmente no tienen voz ni voto en relación con la educación de sus hijos.

Si tiene lugar la descentralización y el control de las escuelas se traslada del nivel nacional a un nivel inferior, la comunidad tendrá oportunidad de contribuir más directamente al funcionamiento de las escuelas.

2.3.5 Desarrollo de capacidades para reorientar su gestión

Para que las escuelas puedan hacer uso adecuado de la autoridad, deben contar con los conocimientos y destrezas que les permitan hacer uso adecuado de dicha autoridad. Esta serie de habilidades les permitirían identificar y trabajar sobre sus propias necesidades y áreas de oportunidad para mejorar su gestión y el servicio educativo que brindan. Para lograr lo anterior es necesario contar con elementos como información, recursos financieros y materiales, autoridad y profesionales de la educación competentes; la suma de todos estos factores son lo que hacen a una institución educativa capaz de reorientar su gestión para mejorar el servicio educativo.

La cuestión de cómo estructurar un sistema de rendición de cuentas es de suma importancia. El objetivo sería establecer un sistema que claramente busque mejorar la educación y asegure que los estándares sean capaces de cumplirse, pero que a la vez imponga serias consecuencias si no lo logran; dicho sistema debiera incluir la posibilidad de fortalecer las capacidades profesionales de todos los maestros y asegurar que los que tengan dificultades reciban capacitación u otro apoyo que requieran, además de incluir la posibilidad de intervenciones para fortalecer las capacidades de los alumnos, maestros y escuelas con dificultades, lo que permita evitar la aplicación de sanciones graves.

2.3.6 Tipos de Relaciones de Rendición de Cuentas

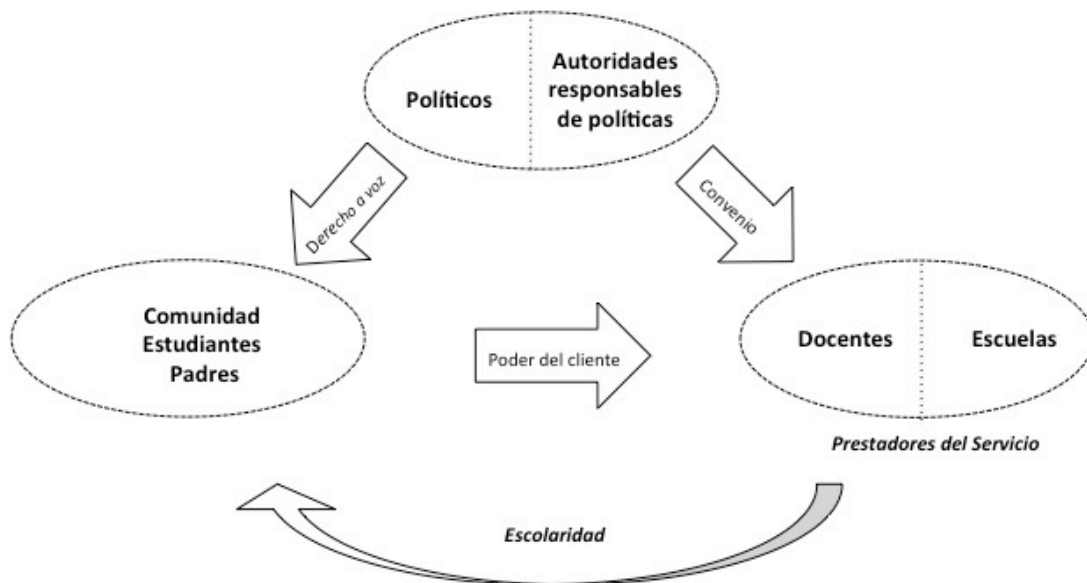
De acuerdo con el Informe del Desarrollo Mundial, existen cuatro tipos principales de relaciones de rendición de cuentas:

- a) **Basada en un convenio.** Se trata de una relación amplia y a largo plazo, vincula a las autoridades responsables de las políticas con los prestadores de servicios organizacionales.
- b) **Basada en el derecho a voz.** Relación compleja que vincula a los ciudadanos con los políticos.
- c) **Basada en el poder del cliente.** Relación que vincula a los clientes con los prestadores directos del servicio, usualmente en el punto de prestación del

servicio, la escuela.

- d) **Basada en la gestión.** Relación que vincula a los prestadores organizacionales con los profesionales de primera línea.

Figura 3 . Marco de Relaciones de Rendición de Cuentas

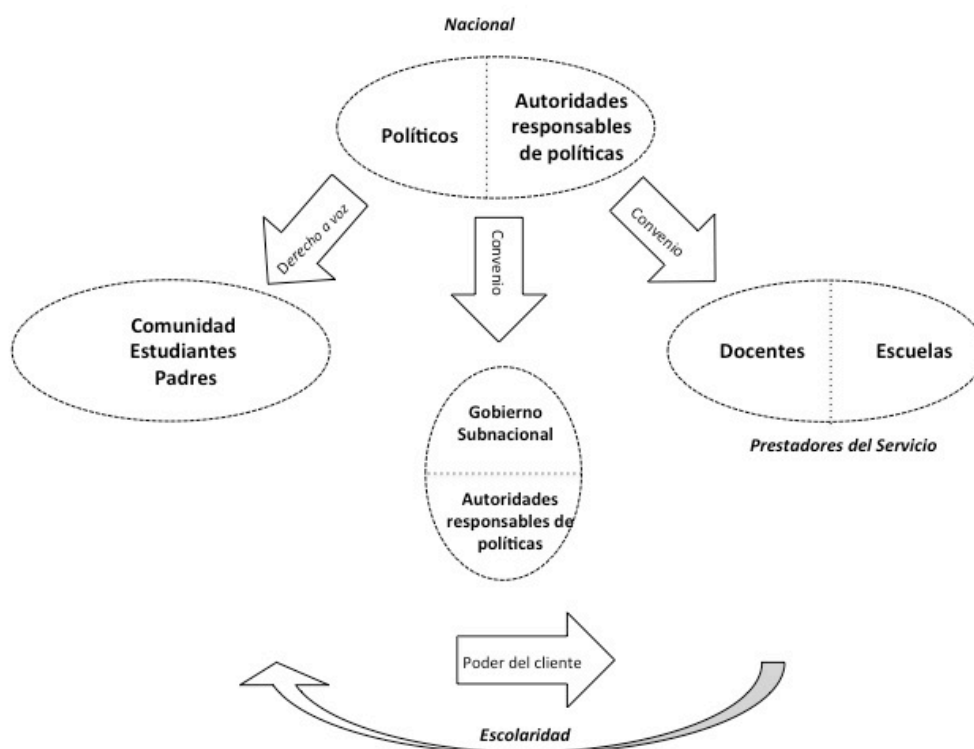


En América existe una diversidad de experiencias de descentralización en la educación, prácticamente todos los países han puesto en ejercicio alguna forma de descentralización, incluyendo la transferencia de autonomía de toma de decisiones, esto con el objetivo principal de hacer más eficiente el servicio. Aunque es difícil clasificar en categorías debido a la complejidad misma de las experiencias el mismo IDM señala tres modelos principales:

2.3.6.1 Modelo basado en los gobiernos subnacionales

En este modelo se coloca a un actor político intermedio en el centro del proceso de descentralización, dada su importancia, es necesario construir en torno a él un conjunto específico de relaciones de rendición de cuentas, aunque dos son las centrales para el correcto funcionamiento del modelo, la relación basada en un convenio entre el centro y el actor político intermedio, y la relación basada entre el derecho a voz de los ciudadanos ante este mismo.

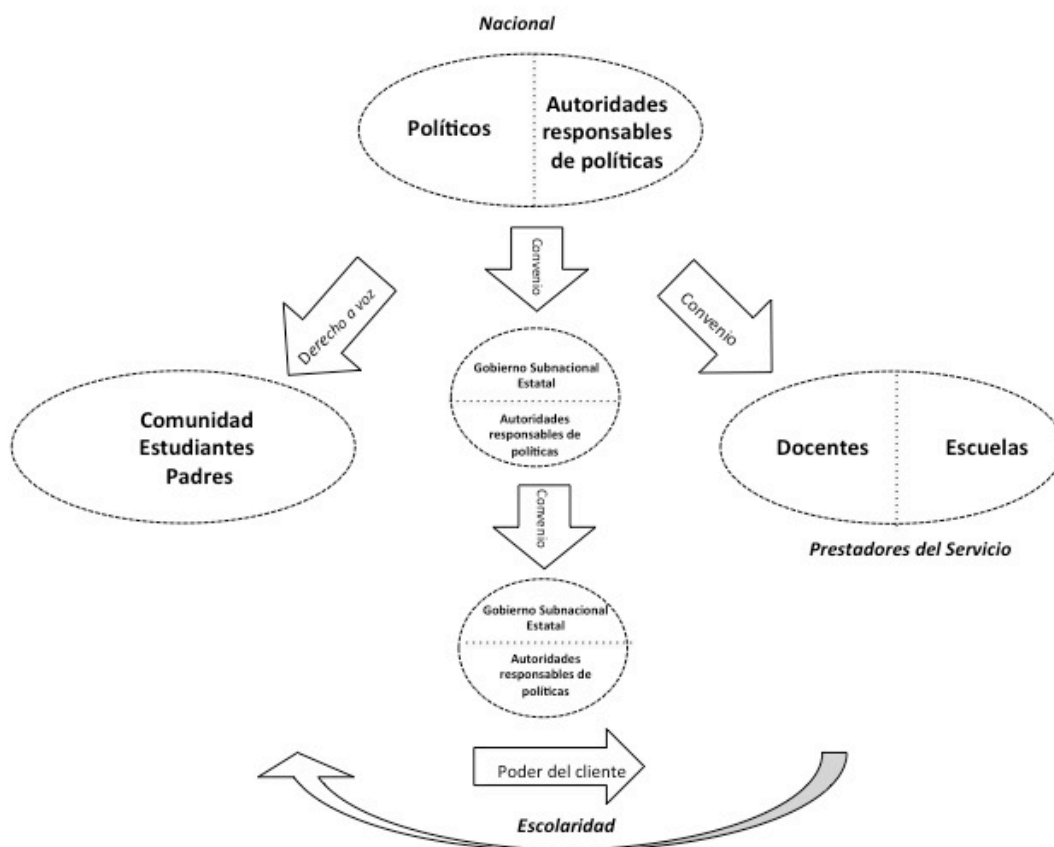
Figura 4. Modelo basado en los Gobiernos Subnacionales



2.3.6.2 Modelo basado en la responsabilidad compartida a nivel subnacional

La característica general y peculiar de este modelo, es que generalmente ha tenido su origen en amplias consultas. En este modelo se sitúan a dos actores políticos diferentes en el centro del proceso de descentralización, entre los cuales se distribuye la responsabilidad por el servicio educativo de manera complementaria. Puesto que los tres niveles: federal, estatal y local están organizados jerárquicamente, se considera que tienen una función complementaria. Este modelo además tiene el mérito de aprovechar las habilidades de cada nivel dependiendo de la relación de convenio entre los actores. Así mismo la relación está basada en el derecho a voz de los ciudadanos ante el nivel local y estatal.

Figura 5. Modelo basado en la responsabilidad compartida a nivel subnacional

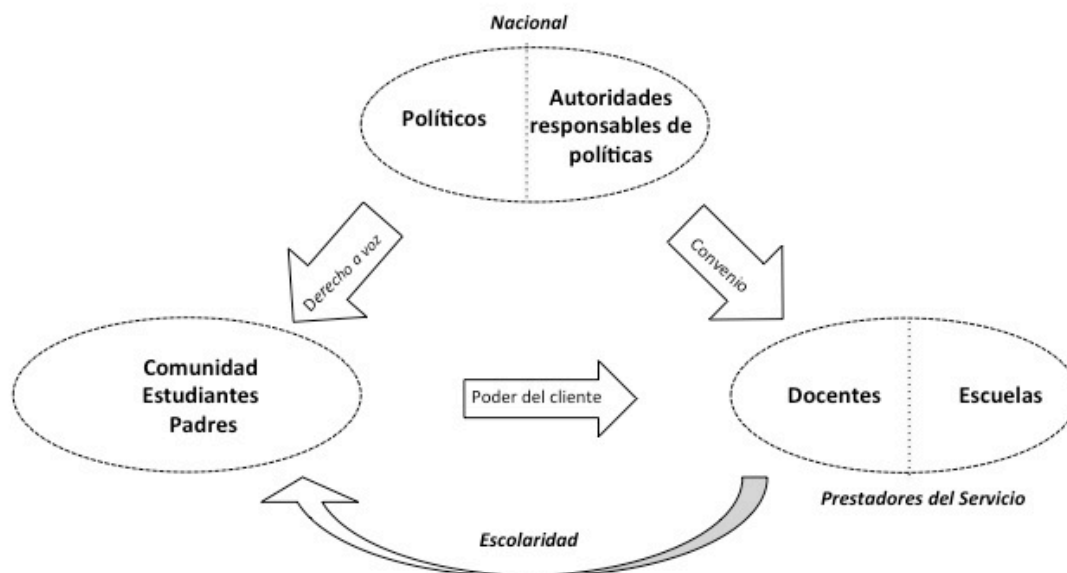


2.3.6.3 Modelo basado en la autonominación de las escuelas

Este modelo tuvo su origen después de diversas guerras civiles y por lo tanto fueron parte de una iniciativa de pacificación y democratización. Su rasgo característico es que sitúan a la escuela en el centro del proceso de descentralización, por lo que para su funcionamiento son centrales las relaciones basadas entre el centro y la escuela así como la basada en el poder del cliente, es decir, entre los usuarios del servicio o la comunidad y la escuela.

Por otra parte la relación basada en un convenio entre el centro y la escuela se hace explícita a tres de dos o tres formas: a través de la firma de un convenio de autonomía, en el que se especifican las responsabilidades, a través de la supervisión de las escuelas a través de oficinas regionales o con el fortalecimiento del centro y tercera a través de la implementación de transferencias mensuales relacionadas con la matrícula de la escuela.

Figura 6. Modelo basado en la autonominación de las escuelas



2.4 La política nacional en materia de la rendición de cuentas en México

Tanto la sociedad como las propias autoridades gubernamentales, han ampliado su concepción respecto a la importancia de los procesos de rendición de cuentas. Existe coincidencia en la idea de que no ha sido la falta de voluntad o de iniciativas lo que ha faltado en los últimos años en cuanto a conceptos, instituciones, normas jurídicas o participación ciudadana, a favor de la rendición de cuentas; sino la falta de una estrategia integral que evite la fragmentación de los esfuerzos (Peschard, 1994: 41-76).

2.4.1 La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas

La definición de la rendición de cuentas genera debate sobre sus límites y sus alcances. El concepto está en constante expansión, y en ocasiones se suelen difuminar las fronteras entre rendición de cuentas y otros componentes deseables de un régimen democrático, como la participación ciudadana, la deliberación pública, etc.

Existe una enorme brecha entre lo que los gobiernos entienden y presentan como rendición de cuentas y lo que la sociedad civil organizada y los medios de comunicación esperan cuando dicen que desean que los gobiernos rindan cuentas.

Por un lado, los gobernantes y las burocracias dicen rendir cuentas cuando generan informes, entregan reportes y hacen anuncios sobre el desempeño de sus funciones y resultados. Por otro, cuando la discusión en los medios o las peticiones de la sociedad organizada incluyen a la rendición de cuentas, lo hacen pensando en sanciones a funcionarios y políticos.

Además, esta fragmentación conceptual provoca confusión con otros términos como acceso a la información y rendición de cuentas: la transparencia es un requisito para la rendición de cuentas, pero no la agota; si bien es cierto que, en tanto que los ciudadanos no tengan acceso a información pública, pueden hacer solicitudes o consultar los portales electrónicos de las oficinas de gobierno para revisar documentos oficiales, también es cierto que sólo habrá rendición de cuentas cuando esta información se use como insumo para exigir explicaciones y tratar de incidir en las decisiones y en el funcionamiento de los poderes públicos como comenta Merino (2008:14).

Es necesario señalar especialmente la fragmentación que existe entre rendición de cuentas y la responsabilidad. En realidad, para rendir cuentas es necesario que se informe, explique y justifique algo más que el apego a la ley y uso pulcro de los recursos. De acuerdo a Cejudo & Ríos (2009:83), la rendición de cuentas debe incluir como sustancia el ejercicio de las atribuciones, rendir cuentas por el peso gastado o la ley cumplida no basta en tanto que no se muestre que eso contribuyó a generar bienes, servicios o políticas públicas destinados a resolver algún problema social, a mejorar la calidad de vida de una comunidad y, en suma, a conseguir los propósitos definidos en el proceso democrático.

2.4.2 El derecho de acceso a la información

Distintos autores nos explican que las autoridades deben rendir cuentas así como explicar y justificar sus acciones sobre contenidos de programas, y el uso de presupuestos, mucho se ha escrito sobre las condiciones básicas para que funcione un régimen de rendición de cuentas (Cejudo & Ríos, 2009:62-63; Guerra, 2011:71-73, entre otros) una de estas condiciones es precisamente el acceso a la información, y de hecho en México la consolidación de los procesos democráticos en los últimos años, ha generado un incremento en el interés de distintos sectores sobre el tema de la rendición de cuentas.

En la revisión a la Constitución Política Mexicana, primeramente llama la atención que entre los principios que regulan la fiscalización de recursos públicos no se contemple el de transparencia.

Figura 7. Ley de fiscalización de los recursos públicos

Fracción del art. 116, fracción II:

...La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad....

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

Por su parte, como comenta Merino (2008:62) en su análisis a la fragmentación jurídica de la rendición de cuentas, en el artículo 6º que se refiere específicamente al derecho de acceso a la información, podemos constatar que no se prevé un esquema operativo para el cumplimiento de este derecho

Es decir, aunque en la fracción V del mismo se contemple la obligatoriedad de publicar información sobre indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, no se observa la manera de instrumentar dicha obligación; y es que de nada sirve establecer derechos y obligaciones en la Carta Magna si estos no son efectivos.

Además, considerando que se dé cumplimiento al derecho de acceso a la información, no lo es así con la rendición de cuentas, dado que se percibe una total disociación entre la parte dogmática de los derechos y la parte orgánica del ejercicio de la función pública.

Inclusive en la reciente reforma constitucional al artículo 1º que extiende la protección de los derechos a lo establecido en tratados internacionales, tampoco vincula de manera alguna los derechos fundamentales con la rendición de cuentas.

Figura 8. Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), Derecho de acceso a la Información

Artículo 6°.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

La rendición de cuentas debe generar no solamente acciones de control, medición, evaluación y fiscalización, sino incrementar las posibilidades y objetivos específicos de la democracia deliberativa, como se ha observado en la incidencia lenta pero progresivamente sobre todo por parte de organizaciones civiles y medios informativos, aunque también gracias a personas en lo individual para deliberar públicamente sobre problemas de relevancia pública como señala Peschard (1994:72). Además, la falta de un esquema homogéneo de sanciones por incumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información ha impedido que exista una

comprensión cabal del significado del mismo.

2.4.3 La fragmentación Institucional en la rendición de cuentas

Merino (2008:205) comentan que durante los primeros años del siglo XXI en México se han formado, reformado y multiplicado las normas y las instituciones públicas dedicadas a la transparencia, el acceso a la información, el control y la fiscalización de los recursos públicos; en estos años, se logró la autonomía de la Suprema Corte, también se dieron avances notables en transparencia gubernamental con la aprobación de la ley que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI en el 2003) y la Secretaría de la Función Pública en el mismo año. La Contaduría Mayor de Hacienda dio lugar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF en el año2000), y en el 2005 el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), además de muchas otras reformas que han dado lugar a normas y procesos como el servicio profesional de carrera, o el sistema de evaluación del desempeño.

Así visto, el cambio institucional ha sido mayúsculo, sin embargo, cuando se reflexiona sobre estas transformaciones a la luz de la rendición de cuentas resulta evidente que los cambios no han sido diseñados con una perspectiva sistémica. De hecho, el conjunto de reformas se ha dado de manera desarticulada, más como salidas inmediatas a demandas concretas o como resultado de acuerdos coyunturales entre los partidos políticos, dando lugar a instituciones con mandatos poco claros o bien, instituciones con objetivos concretos pero con una debilitada capacidad de incidencia real.

Todo lo anterior dice Olivera (2005:62-70), ha provocado que la estructura de la rendición de cuentas que debe existir entre niveles de gobierno, se reduzca a una proliferación de procesos administrativos que crean excesivos flujos de información que sobrepasan la capacidad de reacción de las instituciones encargadas de su seguimiento.

Lo que se ha logrado es una adecuación de responsabilidades que enfatiza la legalidad, pero olvida la explicación y justificación de las acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales; es decir, tenemos instituciones que velan por nuestro derecho a la información gubernamental, pero que no inciden en los procesos de archivo y gestión de los datos que se generan en el día a día, o bien cuyas

resoluciones tienen un impacto limitado ante la ausencia de mecanismos efectivos para hacerlas valer, un sistema de fiscalización cuyos resultados no afectan las proyecciones gubernamentales, pues no sirven para definir áreas de oportunidad y riesgo, simplemente porque los encargados de la toma de decisiones no se sienten obligados a incorporar los resultados de la fiscalización como un insumo para la toma de decisiones.

En resumen, la situación en México respecto al área institucional de la rendición de cuentas es que, se trata de un conjunto de instituciones relativamente nuevas que no logran un concierto y que incluso prevalece una estructura normativa que genera contradicciones para la rendición de cuentas.

2.4.4 La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas

Se ha comentado ya que los avances en la materia son innegables, sobre todo a nivel federal, sin embargo su desarticulación es también notoria. Esta falta de coherencia normativa y funcional ha impedido que se despliegue información completa, actualizada y verificable que permita constituir verdaderos procesos de rendición de cuentas.

La razón más evidente de este resultado contrapuesto con los objetivos de las reformas efectuadas no sólo es la resistencia burocrática o la ausencia de voluntad política, sino la fragmentación y la desconexión entre las instituciones dedicadas a ese tema, así como la creciente complejidad en los sistemas de gestión que se derivan de ellas, todo lo anterior, agravado por las circunstancias del contexto como la limitada madurez y compromiso de la clase política, y las limitaciones en los recursos humanos y económicos necesarios para una gestión gubernamental moderna y eficiente (Bovens, 2006:72)

2.4.5 La fragmentación social y la rendición de cuentas

La ruta para transitar hacia una política de rendición de cuentas en México se ha caracterizado por ser hasta ahora accidentada, paradójicamente en este contexto existen según Peters (1999:34-38) algunos elementos propicios para fortalecer la política de rendición de cuentas en México.

Primero, la creciente "desilusión democrática" provocado por la creciente desigualdad de millones de ciudadanos, la insatisfacción con los resultados de nuestras democracias, al mismo tiempo que se registran avances en el ejercicio de

derechos políticos; segundo el cuestionamiento a los sistemas representativos, específicamente respecto a su capacidad para representar los intereses de la población, su respuesta a problemáticas concretas y su responsabilidad por sus actos y decisiones, hace necesario considerar alternativas de participación e incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas; y tercera, la proliferación de mecanismos de participación de bajo impacto, lo que deja ver la necesidad de fortalecer los procesos institucionales que permitan la incorporación de actores no gubernamentales en los procesos de decisiones públicas (Ríos & Cejudo, 2010:117).

Las iniciativas para lograr la publicación y el acceso a información gubernamental, diversificar los mecanismos de consulta ciudadana y aumentar la participación más allá de la arena electoral han sido múltiples y han provenido tanto de las instituciones gubernamentales como de las organizaciones de la sociedad civil que desde perspectivas, estrategias e ideologías muy diferentes, comparten la preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas, incrementar la transparencia de los actos de gobierno, mejorar la prestación de servicios públicos y eliminar la corrupción, a partir de la rendición de cuentas; además los canales de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno son aún poco efectivos, las iniciativas rara vez logran convertirse en proyectos de largo plazo y por lo tanto, no generan cambios significativos en el curso de la acción gubernamental.

Entonces, se ha avanzado en el establecimiento de instituciones garantes de derechos básicos de carácter autónomo, como la Comisiones de Derechos Humanos y los organismos electorales, así como la creación de agencias de control de la administración pública. Sin embargo, el trabajo se encuentra desarticulado, duplicándose esfuerzos y generando ineficiencias.

En este contexto, vale la pena analizar por qué entonces si aparentemente existen las condiciones estructurales para una mayor participación ciudadana, y si se han creado mecanismos tendientes a favorecerla, y si han surgido organizaciones cada vez más especializadas, no se ha logrado articular la exigencia de rendición de cuentas en el país y desde la sociedad civil.

Cejudo & Ríos (2009:120) ofrecen algunas razones: la confusión generalizada sobre los conceptos asociados a la rendición de cuentas, tanto en el sector gubernamental como en el social: rendición de cuentas social, contraloría social, auditoría ciudadana y control ciudadano, entre otros, son términos utilizados como sinónimos para referirse a proyectos muy distintos. Esta ambigüedad genera

dificultades para establecer un lenguaje compartido que permita avanzar hacia el objetivo de lograr una política de rendición de cuentas, además de la frecuente separación del campo de acción entre las esferas social, gubernamental y académica lo cual genera multiplicidad de esfuerzos fragmentados que no logran articularse en un proyecto común; el formato de los espacios de interlocución entre organizaciones y tomadores de decisiones no tienden a la horizontalidad, ni a la transversalidad, propiciando la falta de acuerdos concretos y la falta de suficientes incentivos para modificar el comportamiento en la ciudadanía, dado que la ausencia de obligatoriedad y de sanción, poco motiva a la exigencia de rendir cuentas.

Cuando se reflexiona sobre la falta de participación ciudadana en México más allá de la arena electoral, cuestiones como la cultura política dominante, el individualismo, la alta competencia por los recursos económicos, la brecha educacional o la falta de incentivos, son los principales factores que explican el bajo desarrollo de la sociedad civil organizada en México.

2.5 La política de rendición de cuentas en el Sistema Educativo Mexicano

La lentitud en la aplicación de sistemas de rendición de cuentas en México no es casual, las razones las hallamos en el heredado el rol centralista del gobierno en el financiamiento y distribución de la educación pública, unido a una deficiente capacidad administrativa, además de una débil tradición de democracia popular y a la existencia de un sindicato de maestros fuerte, dado lugar a un sistema que no tiene la capacidad de rendir cuentas a los usuarios de las escuelas, ni de responder a las iniciativas políticas del gobierno central (Winkler, 2000:81-113). Todo esto no constituye la mejor base para la construcción de un sistema de rendición de cuentas efectivo.

La modernización educativa en México se presentó en el contexto de la reforma del Estado y los cambios acelerados en la economía, después de décadas de manejo centralizado, el sistema educativo mexicano inició una etapa nueva.

Sin embargo, el diseño institucional para generar un sistema de rendición de cuentas es derivado de las reformas legales que materializaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en mayo de 1992, no de un esfuerzo concienzudo de establecer una política de rendición de cuentas que contribuya a la mejora de la calidad educativa, además esta misma reforma establece algunas facultades normativas, de financiamiento, evaluación y administración del personal al gobierno federal exclusivamente, lo que lleva a limitar las actividades y

responsabilidades de los gobiernos estatales sustancialmente.

Figura 9. Facultades federales exclusivas de la ley General de Educación (2013)

Facultades federales exclusivas (Art.12 de la Ley General de Educación).

- 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.

LGE, SEP (10 de Junio del 2013)

La autoridad educativa federal conserva la facultad de carácter normativo; de entre sus atribuciones destacan tres:

- a) El establecimiento de los objetivos nacionales y los lineamientos generales de la política educativa.
- b) La planeación, programación y evaluación del sistema educativo público nacional.
- c) Los planes y programas de estudio, así como los libros de texto y materiales educativos para la educación básica y normal. La trascendencia de estas funciones es uno de los aspectos que hace que la reforma no sea en sentido estricto una descentralización, sino una desconcentración de la administración.

Figura 10. Facultades estatales de la ley General de Educación (2013)

Facultades estatales (Art.12 de la Ley General de Educación).

- Prestar los servicios de educación, 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.

LGE, SEP (10 de Junio del 2013)

En cuanto a las funciones para los estados, destaca la que consiste en la prestación de los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, y de formación de docentes. Esto significa que la operación y el funcionamiento de las escuelas es responsabilidad total de los estados, aunque éstos no tienen control sobre el conjunto de la normativa de la operación y ofrecen los servicios educativos de acuerdo con tradiciones administrativas y algunas regulaciones locales.

Figura 11. Facultades concurrentes de la ley General de Educación (2013)

Facultades concurrentes (Art.14 de la Ley General de Educación).

(Adicionales a las atribuciones exclusivas de los artículos 12 y 13 corresponden a las autoridades federales y estatales).

- Prestar los servicios de educación distintos a la inicial, básica, normal y de actualización.
- Determinar programas para servicios educativos distintos a la 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 las 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 actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.
- Fomentar la lectura.
- Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo.

LGE, SEP (10 de Junio del 2013)

Las facultades para los municipios se establecen en el artículo 15 de la Ley General de Educación:

Figura 12. Facultades municipales de la ley General de Educación (2013)

Facultades municipales (Art.15 de la Ley General de Educación).

- 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.

LGE, SEP (10 de Junio del 2013)

Como se estableció en la Ley General de Educación, el papel de los gobiernos estatales se encuentra limitado a participar en consultas previo a la implementación de un programa o, en operar los programas con los criterios que para ello establezca la Federación y finalmente en proveer información requerida sobre la operación del mismo; el principal argumento para sustentar las restricciones al tipo y número de facultades que las entidades federativas recibieron, fue el supuesto de que prevalecería una limitada capacidad técnica entre los recursos humanos encargados de administrar los servicios educativos estatales. El reto principal para las entidades federativas es aprovechar los limitados espacios que la legislación en la materia y los acuerdos administrativos con los que se implementó la descentralización les han dejado.

Algunas acciones realizadas en los últimos años sugieren una reorientación en la gestión del sistema educativo si no a la rendición de cuentas, si a la generación y difusión de información que permitiría evaluar el desempeño del sistema educativo, esto mediante la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado en agosto de 2002. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo estableció que:

“La calidad del Sistema Educativo Nacional y sus componentes se apreciarán objetivamente, gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación que serán independientes de las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad; estos instrumentos de evaluación serán altamente valorados por maestros, directivos y la sociedad.” (INEE, 2002:65)

El Instituto Nacional de Evaluación realiza periódicamente evaluaciones de aprendizaje censales en los niveles de educación primaria, secundaria y recientemente en educación media, a través de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), la cual busca informar sobre el logro académico de estudiantes de primaria, secundaria y bachillerato en la mayoría de las entidades del país, en las asignaturas de español, matemáticas y de una tercera asignatura que se rota cada año; de hecho esta evaluación se ha convertido en el principal insumo para el Gobierno Federal y gobiernos estatales en materia de medición de aprendizajes estudiantiles; además de colaborar en sus primeros años en la coordinación e implementación de evaluaciones internacionales realizadas en México (como PISA), ha contribuido a la generación de información 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, 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 los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), los cuales se han convertido en una referencia para evaluar el desempeño del sistema educativo nacional, ya que por su diseño técnico y periodicidad de aplicación, permiten observar tendencias en resultados académicos en un grado y asignatura.

Otras evaluaciones han contribuido también a proveer información del sistema educativo, son el Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria, (IDANIS), el cual ha sido utilizado para orientar los procesos de selección de alumnos en educación secundaria, o bien los Exámenes Nacionales de Ingreso (EXANI) o el Examen General de Egreso de Licenciatura (EGEL) por parte del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), los cuales han sido diseñados para medir aptitudes y conocimientos que reflejen la posibilidad de transitar exitosamente a la educación media o superior, y como un examen “de salida”, destinado a validar la adquisición de conocimientos requeridos a nivel profesional.

Los avances logrados hasta la fecha no son nada despreciables, pero lo cierto es que, aún nos encontramos en la primera etapa, la transparencia, a través del acceso a la información; para seguir avanzando hacia niveles más amplios en términos de rendición de cuentas es necesario reconocer que existen una serie de factores o condicionantes que forman parte de la estructura de nuestro sistema

educativo actual, y frente a los cuales será imprescindible repensar sistemas innovadores que se adecuen a nuestra realidad nacional. Entre estos factores identificamos, por ejemplo, la complejidad de un sistema que involucra a alrededor de 25 millones de estudiantes y a más de un millón de docentes; la existencia de una organización gremial que se juzga como uno de los más grandes de América Latina; las formas de administración y control de las escuelas, y sus relaciones con la comunidad escolar; y la todavía fragilidad ciudadana (y falta de mecanismos diagonales efectivos para la rendición de cuentas) para ejercer el derecho a escrutar las decisiones del gobierno y los funcionarios públicos.

El avance en este proceso y la diseminación a todo el sistema educativo requerirá de un decidido apoyo político por parte de la dirigencia del sector educativo y del obligado concurso de otros actores, como los padres de familia, para propiciar que el discurso de la rendición de cuentas sobrepase el ámbito de la retórica y se transforme en una práctica cotidiana dentro de la sociedad.

2.6 Experiencias Internacionales

2.6.1 Estados Unidos

Estados Unidos posee uno de los sistemas educativos más descentralizados del mundo (Fuhrman, S.:1999:43). Tradicionalmente, los estados de la Unión Americana han ejercido un amplio control sobre sus sistemas escolares locales. Los estados, condados y distritos recaudan sus propios recursos para la educación mediante impuestos locales; el gobierno federal provee fondos sólo para ciertos programas nacionales. Estos recursos suelen asignarse a escuelas con alto porcentaje de niños en situación de pobreza.

La estructura del sistema de escuelas públicas está descentralizada más allá del nivel estatal. Existen distritos escolares responsables completamente de un grupo de escuelas, divididos a nivel municipal o incluso hasta nivel de colonia. Algunos estados abarcan grandes distritos para toda la ciudad, como Nueva York, por ejemplo, que alberga más de un millón de estudiantes y casi 100 mil maestros. Cada distrito cuenta con una administración que supervisa el funcionamiento de las escuelas, encabezada por un superintendente elegido por votación.

Los distritos suelen controlar las decisiones financieras, el presupuesto, el empleo de maestros y trabajadores administrativos, y la estructura de las escuelas, y comparten este control en grados diferentes con los directores de cada institución. Los

distritos tienen facultades para introducir programas que mejoren el desempeño de los estudiantes, pero las políticas y definición de estándares para establecer pruebas estandarizadas, se implementan por el Departamento de Educación de cada estado.

En los Estados Unidos no existe un sindicato nacional de maestros que negocien salarios y reglamentos laborales. Los sindicatos son locales, usualmente a nivel municipal o estatal; son fuertes en ciertas regiones, pero en general son más débiles que en México. En algunas ciudades como Nueva York, Boston, y Chicago los sindicatos de maestros son organizaciones sólidas, lo que los posibilita para negociar salarios, beneficios, condiciones laborales y tienen la capacidad para ejercer presión sobre la política educativa, otras ciudades y estados poseen sindicatos de maestros con influencia limitada, y otros más funcionan como asociaciones profesionales (Fuhrman:1999:48).

No Child Left Behind: Ningún Niño Rezagado

De acuerdo a Hasieh (2002:85), la ley No Child Left Behind (NCLB), en español Ningún Niño Rezagado, promulgada por el Presidente Bush el 8 de enero del 2002, fue una reautorización de la Ley de Educación de Primaria y Secundaria (ESEA), que se trata de la ley central en materia educativa en este país.

Ya antes de la promulgación de la ley a principios del 2002 algunos Estados aplicaban exámenes estandarizados. La NCLB obliga a los Estados a tener sistemas de rendición de cuentas de altas consecuencias, pero les otorga autonomía para diseñarlos e implantarlos. Más importante aún, el programa demanda que para el ciclo escolar 2013-2014, cada Estado debe demostrar que el 100% de los estudiantes tiene un desempeño aceptable respecto a los estándares respectivos.

La ley establece que los estados midan el desempeño de los alumnos de tercer a octavo grado, tanto en inglés, como en matemáticas. Adicionalmente, los estudiantes de preparatoria deben presentar otro examen entre el décimo y duodécimo grado. Todos los resultados se publican, y cada año las escuelas necesitan demostrar que se acercan al objetivo del 2014. Para medirlo, los estados establecen sus propios estándares y determinan el avance que requiere existir anualmente, este avance se denomina Progreso Adecuado Anual (PAA) o por sus siglas en inglés (AYP).

Las escuelas con alta población estudiantil y con grupos socialmente vulnerables como latinos, de raza negra, pobres y con necesidades especiales

también requieren mostrar que han avanzado. Sin embargo, cuando algunas escuelas tienen estudiantes extremadamente atrasados en su rendimiento, sería imposible elevar su desempeño al nivel de AYP requerido en sólo un año, por lo que la NCLB incluye una cláusula para estos casos, que no penaliza a las escuelas que demuestren que elevaron, cuando menos en un 10% anual, el porcentaje de estudiantes con desempeño aceptable en grupos vulnerables. Otros subgrupos de estudiantes no son tomados en cuenta en la medición del AYP de cada escuela, son los estudiantes que no asistieron a la misma escuela durante el período escolar completo, o aquellos que no dominan el idioma inglés (durante su primer año de estancia en los Estados Unidos); los alumnos con dominio limitado del inglés pueden participar en mediciones en su idioma nativo durante los primeros tres años de estancia en los Estados Unidos; después de este período presentan un examen en inglés; por su parte, los niños con discapacidad presentan las pruebas normales, aunque reciben algunas facilidades. En respuesta a las inquietudes de algunos Estados, se adoptaron algunas reglas para permitir que al 10% de los alumnos con discapacidad más grave se les apliquen pruebas especiales, no obstante se les exige que a 90% de los alumnos con discapacidad se les apliquen las pruebas estándar.

Las escuelas que no cumplen con los requerimientos del progreso anual de desempeño, son identificadas como escuelas con necesidad de mejora y se les obliga a proveer servicios adicionales a sus estudiantes. Estos servicios pueden incluir tutorías y sesiones adicionales después del horario normal de clases y reciben fondos adicionales para llevar a cabo los cambios necesarios; si las escuelas no alcanzan el progreso adecuado anual por dos años consecutivos, el sistema brinda a los padres de familia la opción de cambiar a sus hijos de escuela dentro del mismo distrito, recibiendo transportación gratuita. Los niños de familias de bajos ingresos que asisten a escuelas que incumplen durante dos años seguidos con los requerimientos, pueden solicitar ayuda educativa adicional.

Cuando las escuelas no cumplen las metas durante cinco años, los distritos escolares se obligan a reestructurar la institución, lo cual puede incluir el cambio de personal, la contratación de una empresa para administrar la escuela o que el gobierno estatal se haga cargo del plantel. Para que sean retiradas de la lista de necesidad de mejora, deben lograr durante dos años seguidos las metas de AYP.

Otro requisito para las escuelas, es la obligación de publicar y entregar a los padres de familia reportes del progreso, así como de estimular la participación de los

padres en el proceso de planeación escolar.

La ley señala también que para el ciclo 2005-2006 todos los maestros de primaria, secundaria y preparatoria debían tener título de licenciatura y aprobar un examen de la materia que imparten.

Aprovechando la obligatoriedad de los exámenes estandarizados, algunos estados definieron ciertos grados como puntos de revisión; por lo general son aquéllos inmediatamente anteriores al grado en que se aplican las pruebas en las que se basa la evaluación de la escuela. A los estudiantes que no obtienen una calificación adecuada se les envía a cursos de verano. Si no aprueban los exámenes estandarizados después de estos cursos, reprueban el año escolar.

2.6.2 El Salvador

La problemática educativa en El Salvador con los 12 años de conflicto armado, pasó de una situación de deterioro a una situación de crisis severa que afectó todo el sistema educativo nacional. Las principales manifestaciones de esta crisis se expresaban en la escasa cobertura en zonas rurales, la baja calidad educativa en todos los niveles educativos, el deterioro de la infraestructura escolar, la disminución en la capacidad adquisitiva del salario de los maestros, la reducción gradual y significativa del presupuesto público asignado a educación, los altos índices de deserción y repetición escolar así como las altas tasas de analfabetismo, entre otros.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 (PREAL: 2001:64-92), se abrieron nuevas posibilidades para la mejora de las condiciones del sistema educativo nacional. En el marco de la reconstrucción nacional, la educación se definió como un aspecto de alta prioridad por el gobierno de El Salvador, quien decidió enfrentar los problemas descritos buscando el apoyo financiero y técnico de organismos internacionales como El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas, la Unión Europea y de países amigos como España, México, Japón, entre otros. Los montos más significativos de la cooperación internacional vinieron, vía préstamos, a través del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; así como de donaciones del Gobierno de los Estados Unidos. Por su lado, iglesias de distintas denominaciones, así como organismos no gubernamentales agrupados en la Concertación Educativa de El Salvador (CEES) gestionaron y recibieron financiamientos significativos de organismos internacionales, iglesias y de la solidaridad internacional para impulsar programas educativos en el ámbito nacional,

especialmente en zonas que antes eran conflictivas y de extrema pobreza.

Durante la Presidencia del Lic. Alfredo Félix Cristiani (1989-1994) se firman los Acuerdos de Paz y se inicia un proceso de transformación educativa el cual estaba sustentado con un plan económico que buscaba implementar una economía de libre mercado, lo que redefinió sustancialmente la función del Estado y de la educación, traduciéndose así en políticas educativas que redefinieron el curso de la educación en el país.

El primer paso fue la transferencia de funciones y competencias del Ministerio de Educación (ME) al sector privado, es decir, gradualmente el ME transfirió funciones que tradicionalmente venía realizando hacia universidades, iglesias, organismos no gubernamentales y fundaciones. Las funciones que transfirió incluyeron capacitaciones para docentes, elaboración de materiales educativos, investigaciones, diseño de currículum, evaluaciones, entre otras, las cuales se realizan a través de convenios o de licitaciones públicas, con la finalidad de reducir costos y lograr mayores niveles de eficiencia. Además, también se transfirió la gestión educativa y la administración de las escuelas, del Ministerio de Educación a organizaciones intermedias públicas y privadas de la comunidad, reservando al Ministerio de Educación la supervisión y financiamiento parcial o total de las mismas.

En el año de 1991, el Ministerio de Educación creó el Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) para lo cual se promovió la organización legal de las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), que son grupos de padres de familias de comunidades rurales pobres, que asumen la administración y la gestión educativa a nivel local de EDUCO. Las ACE por medio de un convenio con el Ministerio de Educación, reciben financiamiento del Estado, según el número de estudiantes matriculados en cada sección educativa, este financiamiento lo utilizan para el pago de maestros, material educativo, capacitaciones y mantenimiento de la infraestructura. Los niveles que atienden son educación preescolar y básica, es decir primaria.

EDUCO es una alternativa de cogestión entre el Estado y la Comunidad, para ampliar la red educativa en los niveles de educación parvularia y básica y para garantizar procesos de descentralización que se expresan, entre otros aspectos, en la transferencia de fondos del nivel central y regional del Ministerio de Educación hasta el nivel local; para ser administrados por los propios padres y madres de familia y la comunidad, en calidad de corresponsables del proceso educativo.

Objetivos

- Proveer servicios educativos a niños y niñas rurales en los niveles de educación parvularia y básica, a través de una estrategia de cogestión entre el Estado y la Comunidad.
- Ampliar la cobertura de la Educación Parvularia y Básica mediante un sistema descentralizado de servicios en las comunidades rurales con mayor índice de pobreza.
- Favorecer y alentar la participación de la comunidad en el proceso educativo
- Establecer la articulación curricular entre la educación parvularia y la educación básica.
- Contribuir a mejorar el estado nutricional de los niños y niñas beneficiarios

En 1992 se crearon otras modalidades de administración escolar local, por medio del Fondo de Innovaciones Educativas (FIE) y que funcionan a través de licitaciones públicas del Ministerio de Educación, quien asignaba fondos a organizaciones no gubernamentales, como instituciones religiosas y municipalidades que tuvieran la capacidad y la experiencia para desarrollar modelos de administración escolar a nivel local, con la finalidad de ampliar la cobertura, aumentar la calidad educativa y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios educativos. Los fondos se asignaban según el mismo criterio del Programa EDUCO y para los mismos rubros. Los niveles educativos atendidos en esta modalidad son también preescolar y educación básica.

Otra política educativa que se implementó, fue asegurar el otorgamiento de la subvención en la educación preescolar y básica para todos los niños en extrema pobreza, el cual se complementa con programas de nutrición y salud. Desde 1993 el Ministerio de Educación ha otorgado el Bono de la Calidad Educativa, por un monto de aproximadamente ¢8,000.00, es decir (Ackerman J. , 2004:51) alrededor de \$6000.00 pesos mexicanos, los cuales se asignan a los centros educativos ubicados en los 135 municipios más pobres del país, tomando en cuenta el criterio del número de secciones según un rango establecido que va desde ¢10,000.00 para los centros educativos que tienen entre 1 y 5 secciones hasta ¢60,000.00 para las que tienen más de 55 secciones. Los fondos del Bono de Calidad Educativa son para gastos de mantenimiento preventivo o correctivo de la infraestructura, mobiliario y/o equipo, material deportivo y/o recreativo, material didáctico de apoyo, material de aseo y limpieza, adecuación de espacios y equipo de apoyo al funcionamiento de la escuela.

Las mismas escuelas que reciben el Bono de la Calidad forman parte del Programa Escuela Saludable que tiene como finalidad mejorar las condiciones de salud, nutrición y educación. En el área de salud se les brinda atención médica, odontológica, oftalmológica y psicológica; en nutrición se les proporciona alimentación (desayuno y /o almuerzo) y educación nutricional; por su parte en educación a los niños se les proporcionan recursos para el aprendizaje (libretas, libros, lápices, entre otros materiales). Todo el Programa se ve fortalecido por medio del mejoramiento de infraestructura física para instalación de servicios sanitarios apropiados, construcción de cocinas y bodegas. El Programa ha sido ejecutado de forma coordinada por varias instituciones del gobierno: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y La Secretaría Nacional de la Familia. La administración del Programa es responsabilidad de los padres de familia.

Con la implementación de las políticas antes mencionadas se pretendía reducir el gasto social, optimizando y focalizando los recursos del Estado para atender prioritariamente a los grupos en extrema pobreza; además se buscaba garantizar el acceso a un nivel mínimo de educación, por ello los niveles educativos donde se centraron los esfuerzos fue la educación preescolar y primaria.

Durante el período 1989-1994, los únicos actores a los que se involucraron en la implementación del Programa EDUCO fueron a los padres de familia; en el resto de las políticas educativas que se llevaron a cabo se incluyeron también otros actores relevantes como docentes, iglesias, organismos no gubernamentales, autoridades municipales, entre otros. La exclusión particularmente de los docentes en la implementación del Programa EDUCO trajo como consecuencia marchas de protesta, huelgas y paros, rechazando las políticas educativas, lo que obligó al Ministerio de Educación a negociar con los docentes y hacer los ajustes y modificaciones al programa.

Con la influencia del modelo económico de la CEPAL-UNESCO en 1992, el cual planteaba que no habría desarrollo económico posible sin una educación equitativa y de calidad, el Presidente Armando Calderón Sol (1994-1999) dio continuidad a la implementación del modelo económico de libre mercado en el campo educativo y aplicó algunos lineamientos que proponía la CEPAL-UNESCO, como la participación de diversos actores en la solución de los problemas educativos nacionales; para atender esto, se crea la Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo, integrada por notables ciudadanos, que en conjunto, mostraban diversas perspectivas, ideologías y

propuestas sobre el proceso de reforma mediante documentos como el entregado en junio de 1995, denominado “Transformar la Educación para la Paz y el Desarrollo de El Salvador”. Durante este periodo se llevaron a cabo talleres y foros de consulta con la participación de docentes (activos y jubilados), padres de familia y alumnos, personal técnico y administrativo del Ministerio de Educación, gremios de docentes, organizaciones no gubernamentales, iglesias, universidades y organismos internacionales. A finales de 1995, el Ministerio de Educación formaliza el planteamiento de Reforma Educativa en marcha, con la divulgación del “Plan Decenal de Reforma Educativa”, que abarcaba un periodo del 1995 al 2005. Este plan decenal destaca que la reforma es indispensable para superar la pobreza, enfrentar de mejor manera la globalización, fortalecer la democracia y consolidar la paz.

Con la implementación de la reforma educativa, el Ministerio de Educación realizó esfuerzos significativos por ampliar la cobertura, especialmente en preescolar y nivel primaria en las zonas rurales a través del programa EDUCO, logrando así incrementar la matrícula en el sector oficial y aumentando particularmente el acceso a niñas, favoreciendo así la equidad. En relación con la mejora de la calidad se realizaron esfuerzos en tres sentidos: la Reforma Curricular, la creación de Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA) y el diseño de pruebas de logro de aprendizaje.

Se realizó una reforma curricular, en la que se elaboraron nuevos planes y programas de estudio y libros de texto para todos los niveles educativos. Se pretendía que los nuevos programas de estudio introdujeran aspectos prácticos en los que se aplicara el conocimiento, que desarrollarán habilidades y destrezas, la creatividad, la innovación, el trabajo de equipo y se fortaleciera la identidad nacional y local. Se enfatizó en una metodología de “aprender-haciendo”, y para garantizar la implementación de los cambios de enfoque y metodología de los nuevos programas de estudio se realizaron capacitaciones masivas a maestros a nivel nacional. Además, se crearon en las escuelas públicas de educación básica y media los Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA) donde los estudiantes contaban con equipo tecnológico como computadoras, televisores, videos, grabadoras y proyectores, y otros recursos didácticos de apoyo al proceso de aprendizaje.

Un aspecto más de la reforma educativa, fue el diseño de la Prueba Nacional de Logros de Aprendizaje para estudiantes de tercero, sexto y noveno grado, así como la Prueba de Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES), que tiene como propósito medir el grado de eficiencia del sistema educativo.

El Ministerio de Educación también se da a la tarea de redefinir su rol, simplificando y modernizando sus procedimientos administrativos para hacerlo menos burocrático y más flexible, e impulsa el proceso de descentralización desde el nivel central hasta el nivel local; la mejor expresión de ello fue la reestructuración de su organización administrativa, en 1996 con la creación de catorce Direcciones Departamentales para impulsar un nuevo modelo de administración escolar que pretendía dar autonomía a los centros educativos, a través de la conformación de Consejos Directivos Escolares (CDE) en cada centro educativo para lograr una gestión más participativa y democrática en la prestación de los servicios educativos.

2.6.3 Colombia

En Colombia, conviven diferentes referentes curriculares oficiales, de acuerdo a la Ley 115 de 1994, el mapa curricular definió asignaturas obligatorias, dejando también abierta la posibilidad de introducir asignaturas optativas de acuerdo a las necesidades de la comunidad, estos referentes curriculares que han ido integrando a lo largo de la última década son los Lineamientos Curriculares, los Indicadores de Logros Curriculares Generales y los nuevos Estándares Nacionales aprobados en 2002.

Gajardo, M. (2003: 52-85) comenta que en Colombia, lo que respecta a la medición y evaluación de aprendizajes se realiza a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), órgano semiautónomo del Ministerio de Educación Nacional. El ICFES depende políticamente del Ministerio pero goza de autonomía administrativa, lo cual le ha permitido estabilidad técnica en las últimas tres décadas.

Las pruebas de medición de los aprendizajes, conocidas como SABER son muestrales, y están referidas a criterios, evalúan el rendimiento académico de acuerdo a una escala predefinida de tres niveles de desempeño. Además, las pruebas se complementan con cuestionarios de contexto que permiten el análisis de factores escolares y extraescolares asociados al rendimiento académico, tales como características de escuela, maestro, alumno y familia.

Los informes de las pruebas SABER presentan los resultados de aprendizaje con comparaciones a nivel nacional, a nivel departamental, por tipos de escuela (urbano o rural) y tipo de gestión (privada u oficial). Los datos de rendimiento de cada subgrupo de estudiantes se reportan en forma de porcentaje de respuestas correctas

para cada uno de los niveles de desempeño predefinidos.

Los informes que son difusión general reportan los porcentajes de alumnos que lograron cada uno de los niveles de desempeño en las diferentes áreas evaluadas. También se reportan datos por estado, comparando el desempeño relativo de cada uno respecto del promedio nacional.

Los informes que se produjeron sobre los resultados de las pruebas SABER se difunden entre las autoridades políticas y técnicas del sector, así como a representantes locales mediante folletos explicativos, foros, talleres de interpretación de resultados y otros eventos públicos. Los datos de contexto son analizados y estudiados en su implicación para con el desempeño escolar sobre todo por organizaciones e investigadores independientes.

No hay evidencia de que los datos hayan impactado las decisiones de política educativa, aunque sí se utilizan como material de estudio por parte de investigadores de distintas instituciones académicas superiores y de investigación, sobre todo por parte del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

En 1992, las escuelas colombianas a nivel secundaria públicas tenían ya un sobrecupo, por lo que se implementó un sistema de vales o vouchers como medio para aumentar la asistencia a la secundaria a un bajo costo. Estos vales o vouchers estaban destinados a grupos con vulnerabilidad en educación secundaria. El principal objetivo del programa era incrementar la transición de los niños pobres de la educación primaria a la secundaria. La participación en este programa de las escuelas privadas, fue voluntaria. Los vouchers son una herramienta que provee a los padres de familia de un vale que emplean para inscribir a un hijo en una escuela pública o en una escuela privada. El sistema de vouchers está enfocado a los estudiantes más pobres. La selección de los beneficiarios considera las características socioeconómicas de sus localidades, por lo que para recibir los vouchers, el alumno y su familia deben comprobar que residen en una zona de alta marginación. El monto del voucher excede la colegiatura de las escuelas privadas de bajo costo, pero cubre menos de la mitad de las escuelas privadas más caras. El programa concluyó en 1997, pero algunos gobiernos municipales decidieron continuarlo con fondos propios. (ICFES:1994:12-29).

2.6.4 Brasil

En Brasil, la responsabilidad por la administración de los sistemas de educación básica recae en las autoridades educativas estatales y municipales. La LDB, A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, en español, la Ley de Directrices y Bases de Educación, estableció que las escuelas deben crear y ejecutar su propia propuesta pedagógica, administrar su personal y los recursos materiales y financieros, para lo cual deben crear su propio proyecto institucional (Brasil, 1996, Art. 12). Sin embargo, a pesar de las tentativas de la Ley de Educación en 1996 de redefinir las responsabilidades educativas entre el estado y la federación, con la finalidad de evitar las actuales ambigüedades en cuanto a las responsabilidades de cada parte, poco se ha logrado avanzar en esta área.

Los estándares o normas contenidas en el documento Parámetros Curriculares Nacionales, hacen referencia a descriptores que involucran tanto competencias como habilidades, y estos fueron aprobados en 1997, cuando cada estado contaba con un marco curricular propio, por esta razón, a través del INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), organismo a cargo de las evaluaciones en los distintos niveles, y el cual se ha convertido en la agencia más grande dentro de la estructura del Ministerio de Educación Federal (Helena, 2002:107), fue necesario entonces construir y validar con los estados una matriz de referencia que contuviera un 60% de contenidos comunes a todos los currículos de los estados. Posteriormente, se fue actualizando esa matriz para incorporar los contenidos de los Parámetros Curriculares Nacionales. En la actualidad, participan en la definición de contenidos especialistas contratados para tal fin.

En Brasil, se ha previsto la necesidad de evaluar, a fin de contar con información confiable y objetiva, que permita mejorar la calidad de la enseñanza a través de medidas a gran escala. Las más recientes descripciones de los objetivos del SAEB confirman su caracterización como instrumento de investigación capaz de monitorear el progreso de los sistemas estatales de educación básica del país, sin embargo a este objetivo original se han agregado las tareas de ofrecer asistencia concreta para la formulación y reformulación de las políticas gubernamentales y de proveer a las autoridades educativas y a la sociedad una clara visión de los resultados y condiciones del proceso educativo (laies 2003:48-56).

Como ya se comentó en el párrafo anterior, la perspectiva del SAEB ha sido siempre más un instrumento de investigación y una herramienta para reunir datos de

desempeño de las escuelas que un mecanismo de rendición de cuentas del sistema educativo, de ahí que inicialmente estuvo basado en una muestra de escuelas que permitía un análisis sólo a nivel regional y luego en muestras tomadas de cada estado con la finalidad de realizar una comparación. (Newman, 1997:12).

2.6.4.1 Minas Gerais

Minas Gerais, estado del sudeste de Brasil, fue el primer estado brasileño en establecer una política de evaluación educativa censal. A pesar de la falta de apoyo federal, el gobierno que asumió Minas Gerais en 1991 hizo de la creación de un sistema de evaluación a nivel estatal una de sus principales prioridades políticas, junto con la autonomía de las escuelas, la capacitación de los maestros y el fortalecimiento de la gestión en las escuelas. Minas Gerais fue el primer estado brasileño en adoptar una política de evaluación educativa y el primero en formular un sistema basado en la idea de aplicaciones de tipo censal. En este sentido, el modelo de evaluación de Minas Gerais fue aún más radical que el Sistema Nacional de Evaluación de Educación Básica (SAEB), pues ofrecía información pedagógica real, la cual podía ser de uso potencial para todos los maestros, además de un mecanismo para determinar diferencias entre las escuelas.

De acuerdo Draibe, S. (2004:168), el argumento principal del gobierno de Minas Gerais a favor de una mayor autonomía de las escuelas era el tamaño de su sistema educativo estatal, el cual, el nuevo de educación había descrito como "inmanejable" en su primer discurso a la Asamblea Estatal (Mares Guia Neto, 1992). En esos momentos el sistema comprendía 6.500 escuelas, 2,7 millones de alumnos y 204.000 maestros, y se consideró que la descentralización de la autoridad administrativa, financiera y pedagógica hacia las escuelas constituía una condición previa para la reforma de los procedimientos tanto a nivel de escuela como de la gestión central.

Los objetivos oficiales de la primera versión del sistema de evaluación de Minas Gerais, que implicó la aplicación de pruebas a alumnos de los terceros y octavos grados en marzo de 1992, fueron de acuerdo a Tiana (1996:86), medir el nivel de desempeño de los alumnos al final del Ciclo Básico de Alfabetismo para generar datos para su uso en la formulación de una política de lectura y escritura, identificar problemas curriculares críticos y ofrecer a los maestros una indicación sobre cómo superar estas dificultades. En otras palabras, la política de evaluación debía

representar la efectividad de las nuevas políticas de reforma educativa estatal, una autoevaluación que ningún gobierno anterior había propuesto, tal como lo anunció el Secretario de Educación ante la Legislatura: "para ver si el sistema mejora en comparación consigo mismo. Esta será una forma de medir los resultados de nuestro propio trabajo" (Mares Guia Neto, 1999:26).

Aunque inicialmente se había planteado la posibilidad de realizar comparaciones entre escuelas sobre la base de los resultados de la prueba, estas nunca se realizaron, como tampoco se tomaron medidas concretas para analizar las características de las escuelas exitosas con el fin de traspasar su éxito a otras instituciones.

En un artículo escrito después de la segunda evaluación del Ciclo Básico de Alfabetismo (CBA) en 1994, el Secretario describe el sistema de evaluación como "una brújula tanto para las escuelas como para la Secretaría en su tarea para promover el cambio y elaborar planes para mejorar el rendimiento académico", y como "referencia para que los padres puedan comprender mejor la calidad de la escuela de sus hijos" (Mares Guia Neto, 1999:14). Sin embargo, no se hace mención a las comparaciones entre las escuelas, ni tampoco en lo que respecta a la ayudar al Ministerio y los maestros a identificar mejor las dificultades curriculares y planificar mejor el desarrollo de la educación, tampoco se hace mención de la necesidad de informar a los padres acerca de la calidad de las escuelas o realizar rankings que permitiría efectuar comparaciones y responsabilizar a las escuelas. De hecho se reconoce la responsabilidad de los docentes acerca de los malos resultados, pero se esperaba que el trabajo para mejorar viniera de parte de la Secretaría, que al contar con información más precisa, produjera mejores políticas educativas.

Para aquel momento, no existe evidencia de la implementación decisiva de una política que promoviera una mayor autonomía en las escuelas, de hecho, el traspaso de recursos financieros y la descentralización de la autoridad a nivel local, fueron vistos como la forma de liberar la creatividad a nivel de escuela, democratizar la gestión escolar y promover la participación comunitaria. Tampoco se hizo ningún intento por conseguir apoyo de las comunidades o los padres para ejercer una mayor presión sobre las escuelas, de hecho, la idea de fijar consecuencias por los malos resultados se evitó deliberadamente.

La nueva versión del sistema de evaluación de Minas Gerais, desarrollada en el año 2000 con el nombre de Sistema para la Evaluación de la Educación Pública en

Minas Gerais (SIMAVE) ha continuado la tradición de bajas consecuencias, he hecho, la idea de ir más allá y emplear esta información para fines de rendir cuentas está excluida como establece el Artículo 126 del SIMAVE, en el que prohíbe el uso de los resultados del sistema estatal de evaluación con el objeto de clasificar a las escuelas u otros componentes del Sistema de Educación de Minas Gerais con miras a modificar el proceso educativo.

El objetivo principal del SIMAVE en esta nueva versión es la de generar información para uso por parte de los planificadores. El programa principal es el Programa para la Evaluación de la Educación Básica Pública, el cual busca evaluar a escuelas que pertenecen al sistema estatal y de los sistemas municipales a fin de realizar un diagnóstico para identificar los problemas y contribuir a la definición o reorientación de las políticas educativas de Minas Gerais, para lo cual se aplican pruebas censales y estrictamente normativas, pues están diseñadas básicamente para la comparación de rendimiento entre diferentes grupos de estudiantes. A pesar de eso, se intenta reportar los resultados en forma de criterios, desagregando resultados por tipos de competencias logradas en cada área curricular evaluada. Se aplican también cuestionarios para conocer las características socioeconómicas de las escuelas, pero no se realizan análisis estadísticos sobre factores asociados al rendimiento académico.

Cada escuela recibe un informe individual. Los informes presentan gráficos separados para cada grado y área curricular evaluada, y cada uno de ellos muestra el porcentaje de alumnos que se ubica en cada uno de los tres niveles de desempeño predeterminados (crítico, intermedio y suficiente). Los porcentajes se desagregan al nivel de las diferentes capacidades que conforman cada una de las competencias evaluadas en cada área curricular. Además, se ofrece un gráfico de barras comparando el desempeño promedio de la escuela respecto del municipio correspondiente, la región y el estado. Los informes se complementan con una revista explicativa para orientar a los profesores en la lectura e interpretación de los datos. Los informes de resultados apuntan a dos audiencias: autoridades sectoriales y los equipos escolares, integrados por directores y docentes. Los padres de familia no reciben resultados individualmente, excepto los representantes de estos en los gobiernos escolares de cada institución.

Los datos han sido utilizados para el diseño de capacitaciones docentes, con especial énfasis en los problemas de lectura detectados, y sobre lo cual se han

diseñado programas específicos de apoyo a las escuelas, además sirven también para seleccionar a las escuelas que recibirán atención prioritaria mediante esos programas.

Esas escuelas son también objeto de investigaciones cualitativas que buscan indagar sobre las razones que explican los bajos rendimientos. Pero por otra parte, dado que los resultados están disponibles para el público en general y para la prensa, deben realizarse grandes esfuerzos para evitar que la prensa haga un uso “amarillista” de los datos, especialmente mediante la presentación de rankings y comparaciones que pueden resultar agresivas

Los estándares curriculares para el estado son los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN). Sin embargo, la Secretaría de Educación Estatal posee una propuesta curricular propia alineada con esos parámetros. A partir de estos dos referentes, las escuelas elaboran sus propios diseños curriculares, aunque este proceso está ocurriendo muy lentamente. Para la elaboración de las matrices de referencia del SIMAVE se utilizan los PCN, la propuesta curricular del estado, y la matriz de contenidos del SAEB. Se trata de priorizar los saberes más importantes para cada grado. Sin embargo, esa priorización es realizada por los equipos técnicos de evaluación, con escasa participación de los equipos de docentes.

A pesar de todo y de acuerdo a Wagner, (2004:102-113), el SIMAVE ha avanzado más que su predecesor al adoptar la Teoría de la Respuesta al ítem y emplear la escala de aptitud del SAEB, lo que refleja el esfuerzo por caracterizar y especificar las aptitudes correspondientes para cada grado, a fin de proporcionar una base para la realización de planes a nivel de escuela para mejorar los resultados. Uno de estos informes, titulado "Boletín de Evaluación", el cual es enviado a cada escuela al final del proceso de evaluación, permite que esta efectúe comparaciones con el desempeño promedio del municipio, la región y el estado. Los otros informes, llamados "Boletines Pedagógicos", cubren las distintas asignaturas y contienen un análisis detallado de los resultados de la evaluación estatal, además de sugerencias para superar las dificultades encontradas, se utilizan gráficos y cuadros, que permiten a la escuela identificar el nivel promedio de aptitud de sus alumnos y las aptitudes que faltan para cumplir con los estándares esperados para cada grado.

Una de las características más novedosas del sistema es su trabajo colaborativo formal con 29 instituciones de educación superior del estado. Este trabajo involucra el diseño y aplicación de instrumentos de evaluación, así como el procesamiento de datos y su análisis para las escuelas. Los operativos son coordinados por una de estas

universidades en colaboración con las demás, en un proceso que pretende contribuir a mayores grados de descentralización de la gestión educativa en su conjunto, así como a mayores grados de participación de los actores locales

Aunque en Mina Gerais existe clara evidencia de los procesos de descentralización, está no se ha previsto como parte de alguna política educativa para rendir cuentas, a esto hay que sumar la ausencia de algún componente destinado a influir en el comportamiento de las escuelas haciendo públicos los resultados o de ofrecer incentivos para mejorar los niveles de desempeño escolar. (Mares Guia Neto, 1999:47-51).

2.6.4.2 Río de Janeiro

Creado en 2000 bajo el nombre de Nueva Escuela, el programa busca mejorar la calidad de la educación, establecer métodos más democráticos de gestión escolar, integrar la acción gubernamental, mejorar las condiciones de trabajo de los profesores, mejorar las remuneraciones, la capacitación de los maestros y el fortalecimiento de la articulación de las políticas a nivel municipal y estatal (PREAL, 2000:178-202).

Fue creado el 12 de enero del 2000 mediante el decreto no. 25.959, y se trata del único sistema de rendición de cuentas educativa a nivel estatal que ha producido documentos describiendo su operatividad.

El principal mecanismo de operatividad de este programa fue el Sistema para la Evaluación Permanente de Escuelas Públicas Estatales, que fue diseñado para evaluar la gestión y los procesos educativos de cada institución educativa. Desde su creación, el Programa Nueva Escuelas ha contado con la Fundación Cesgranrio para el suministro de los conocimientos externos necesarios para diseñar un modelo apropiado para el análisis de los datos de desempeño de las escuelas.

Cesgranrio, una de las muy pocas organizaciones brasileñas que cuentan con la capacidad técnica para diseñar y analizar pruebas utilizando la Teoría de la Repuesta al ítem, vio en el Programa Nueva Escuela una oportunidad para implementar un modelo de investigación longitudinal que permitiría reunir datos de desempeño de los mismos alumnos a medida que avanzaban a través del sistema. Esto permitiría controlar las influencias ajenas a la escuela en el desempeño estudiantil y producir una medida de valor agregado confiable respecto de la efectividad de la escuela.

El modelo también contemplaba la evaluación externa de ocho dimensiones distintas de la gestión escolar, además de indicadores de eficiencia de las escuelas.

Estas ocho dimensiones de gestión escolar de las que se recopilaron datos en el 2000 y 2001 fueron Planificación, Gestión de Recursos Humanos, Gestión de Recursos Financieros, Infraestructura Escolar, Participación de Padres de Familia, Integración Escuela-Comunidad, Gestión del proceso educativo y Nutrición. Los indicadores de eficiencia de las escuelas fueron las tasas de avance de los alumnos y la distorsión edad/grado.

En el año 2003, el segundo componente, el de Evaluación Externa, buscó asegurar que la evaluación estuviera relacionada directamente con la realidad, para ello se revisaron los indicadores para cada dimensión de la gestión de escuelas, dándose nuevo énfasis a preguntas contextuales.

Mientras en las primeras dos evaluaciones se había puesto énfasis en la generación de un diagnóstico y una descripción de los objetivos y prioridades de las escuelas, la tercera evaluación pretendía prestar más atención al ambiente de la escuela y dar mayor peso a la dimensión de la Gestión del proceso educativo, lo que implicó que se agregaran dos indicadores más y se dio mayor peso a seis del nuevo total de diez indicadores. Estos eran: Planificación, Participación de los Padres, Integración Escuela-Comunidad, Gestión del Proceso Educativo (Prioridad), Gestión del Proceso Educativo (Instrumentalidad) y Gestión del Proceso Educativo (Enseñanza y Aprendizaje). Los cuatro indicadores restantes, Gestión de Recursos Humanos, Gestión de Recursos Financieros, Infraestructura Escolar y Nutrición fueron considerados indicadores instrumentales más que de gestión y se les dio menor importancia.

La Fundación Cesgranrio también acordó producir un informe sobre cada grado para cada asignatura, incluyendo un análisis sobre los niveles de desempeño de los alumnos de Rio de Janeiro en relación con las escalas nacionales. El tercer componente, que comprendía los indicadores de eficiencia de las escuelas, dejó de lado mucha información al considerar únicamente las tasas de aprobación.

El grupo de referencia, que abarca escuelas de una variedad similar, representa el esfuerzo de la Secretaría de Educación por desalentar las comparaciones entre escuelas con alumnos de distintos trasfondos sociales.

El índice de desempeño académico escolar está basado en el promedio de los puntajes de los alumnos en las pruebas de portugués y Matemáticas para los grados en estudio y toma en cuenta sólo los puntajes del grupo de referencia. El índice de gestión se compone calculando el promedio ponderado de los distintos puntajes,

dándose a las dimensiones de gestión más importantes una ponderación tres veces mayor que a las dimensiones instrumentales.

El índice final para cada escuela, dentro de su propio grupo de referencia, se da promediando los puntajes estandarizados para cada una de las tres dimensiones de la evaluación y expresando dicho promedio en una escala que tiene una media de 60 y una desviación estándar de 10.

Conforme a la ley que creó el Programa Nueva Escuela, las escuelas se clasifican en cinco niveles de acuerdo a sus puntajes globales finales. Cada uno de estos niveles implica una gratificación mensual que varía con máximo de alrededor de US\$170 para maestros a tiempo completo y US\$125 para los directores de escuela. Aunque esta bonificación es baja si se compara con niveles internacionales, no es insignificante si se considera que el salario de los maestros es en promedio unos US\$400. Para las mejores 50 escuelas, el premio es el 100%, en tanto que para los siguientes 50, el premio es del 50%. También se destina una cantidad para el personal administrativo así como para aquellos docentes con tiempo parcial. Los alumnos con los mejores puntajes también reciben premio. El número y valor de los premios son determinados cada año por un comité de vigilancia compuesto por representantes de la Secretaría, la Universidad, la Asamblea Estatal, y el Consejo Estatal de Educación (PREAL, 2001:216).

El Programa Nueva Escuela aún no ha sido sometido a una evaluación externa, sin embargo ya ha enfrentado diversas críticas, una de ellas y quizás la más importante es que el programa ha sido percibido más como un sistema de incentivos más que uno para la rendición de cuentas, dado que el procedimiento para evaluar a las escuelas está basado en el desempeño promedio del grupo de referencia, más que en estándares establecidos

2.6.4.3 Paraná

El Proyecto de Calidad de la Enseñanza se inició en el año 1994 con apoyo financiero del Banco Mundial (Draibe, S., 2004: 193). Los requisitos de monitoreo impuestos por este, impulsaron el diseño de los primeros instrumentos de evaluación del sistema en general y la evaluación de los aprendizajes con especial prioridad.

El Programa dispone de escasos márgenes de autonomía para las escuelas, pues todas las decisiones son tomadas finalmente por las autoridades máximas del Ministerio de Educación del estado, tales como la evaluación, la implementación e

impacto de programas de específicos, las formas y estrategias de relación con los padres de familia, la dotación de bibliotecas, material pedagógico y cursos de capacitación docente.

Existe una relación de intercambio técnico con el SAEB, especialmente de consulta sobre matrices curriculares y metodologías de medición, pero el estado de Paraná no hace uso de los datos recogidos por el organismo nacional para la implementación de políticas propias. Las matrices curriculares de las pruebas están referidas al Currículo Básico de la Escuela Pública del estado. Estos, a su vez, están alineados a los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN).

Hasta mediados de la década anterior los docentes guiaban su práctica básicamente por los libros de texto e ignorando los parámetros curriculares nacionales y estatales. Sin embargo mediante el uso de evaluaciones y capacitaciones diseñadas sobre la base de los resultados, la Secretaría de Educación apunta a revertir gradualmente esta tendencia.

Las pruebas aplicadas son normativas, se diseñan mediante procedimientos derivados de la Teoría Clásica. Las aplicaciones son censales y cada alumno responde 30 preguntas por asignatura evaluada, además se aplican cuestionarios a docentes y directores de escuelas para realizar análisis de factores asociados al rendimiento, tales como gestión, administración escolar, nivel económico y social de alumnos y familias. Los operativos se realizan con amplia participación de equipos docentes, así como de padres de familia designados para monitorear los procesos de evaluación y actuar como difusores de información de los resultados posteriormente.

Según Draibe (2004:200-215). Para la recolección de las opiniones de los padres de familia, en junio de 2001, se les invitó a acudir a la escuela de sus hijos para completar un cuestionario y calificar a la institución, y aunque de acuerdo a la información, alrededor de 53.000 padres respondieron a este primer llamado. Cuando se repitió el mismo procedimiento en 2002, siempre sin ninguna pretensión de confiabilidad estadística, el número de personas que los respondió se elevó a 79.000.

Los datos que se devuelven a las escuelas consisten en frecuencias medidas de tendencia central de aciertos en las respuestas, agregados al nivel estatal y desagregados al nivel de municipio y escuela. Los informes también presentan los resultados en forma de porcentajes de alumnos que alcanzaron cada uno de los cinco niveles de dificultad. Adicionalmente, los informes explicitan cuáles de las 30 preguntas en cada área corresponde a cada uno de los niveles de desempeño. Con

esos datos, y siguiendo orientaciones y formatos, las escuelas redactan informes institucionales de rendimiento estudiantil, identifican problemáticas y proponen vías de acción pedagógica posibles.

Se presenta también una síntesis de los contenidos curriculares con bajo desempeño y un análisis pedagógico de algunos de los ítems de las pruebas para orientar a los docentes en su planificación y resolución de los problemas de aprendizaje detectados. El mismo tipo de análisis se difunde para los ítems de respuesta abierta a manera de ofrecer indicadores más claros sobre el tipo de desempeños que se espera de los alumnos.

Las bases de datos están disponibles para el medio académico e investigadores externos, y pueden accederse mediante solicitud formal a la Secretaría de Educación. En general, la demanda por ese tipo de información es baja. También la prensa tiene acceso a los datos, aunque resulta difícil evitar el tratamiento amarillista por parte de ellos. La repercusión en la opinión pública, según las autoridades del Sistema de Evaluación, es baja.

Adicionalmente, el estado de Paraná avanzó hacia un modelo de rendición de cuentas basado en el derecho a voz de los padres de familia y de la sociedad, para lo cual produce informes del desempeño escolar que ofrecen información relevante y accesible para los padres de familia como el rendimiento de los alumnos de cada escuela según la escala de desempeño empleada, y comparada con otras escuelas del municipio y del estado. Además, se presentan los resultados de encuestas que el mismo operativo realiza para recoger las opiniones de padres y alumnos sobre diferentes aspectos de la vida escolar de cada institución. También se incluyen datos institucionales sobre tasas de aprobación, reprobación y deserción, así como sobre el perfil de los docentes, todo lo cual puede ser comparado con las demás escuelas del municipio y del estado. Dado que este documento se hace llegar a todos los padres de familia, y con la finalidad de asegurar su impacto, la Secretaría de Educación desarrolló una estrategia de capacitación que comprendía conferencias y talleres en el “Faxinal do Céu”, un centro de capacitación del estado, en el que los miembros de las asociaciones de padres de familia fueron capacitados para asumir el papel de multiplicadores, con el fin de expandir aún más los esfuerzos de la Secretaría para difundir el uso de la LNE entre las asociaciones de padres, y bajo el supuesto de que pudieran ejercer una presión benéfica en sus escuelas.

Además, para reforzar la rendición de cuentas se ha optado por una estrategia

de bajas consecuencias introducida en el 2001, y la cual consiste en el uso de libretas de notas en las que se describe el desempeño del docente durante constantes supervisiones.

Para que las asociaciones de padres tengan algún impacto, necesitan un canal de comunicación con la escuela. De acuerdo a Draibe, S.M. (2004:215-219). En Paraná, este medio es el consejo escolar, una entidad colegiada con grados variables de efectividad dependiendo del estilo de gestión del director de la escuela, la participación de los padres y el grado de gestión democrática que el personal de la escuela está dispuesto a tolerar, y aunque se permite que los padres de familia voten en las elecciones para elegir el director de escuela, tienen muy poco control directo en la toma de decisiones de esta, lo cual significa que el impacto efectivo de las LNE depende fundamentalmente del tipo de relación que existe entre las instituciones educativas y la comunidad y en el grado hasta donde los maestros son sensibles a las opiniones de los padres.

Resulta importante destacar que la capacitación docente es constante, y que además a todos esos eventos, asisten representantes de los padres de familia de cada escuela. Esto con la finalidad de multiplicar la información y todo lo relacionado con las políticas y aspectos educativos entre la sociedad y con vistas a fortalecer una cultura de evaluación sobre la base de la demanda de información por parte de las familias.

2.6.4.4 Ceará

Por su parte, el Estado de Ceará, también en Brasil creó legalmente un sistema de incentivos para las escuelas, bajo el nombre de El Premio Educativo del Nuevo Milenio, de acuerdo al PREAL (2003:175-182), la ley que establece el premio anual, su finalidad es promover el reconocimiento público de las escuelas con mejor desempeño, mejorar el ambiente escolar creando un clima de calidad que pueda influir en los resultados de la escuela, y verificar la aptitud de los alumnos tanto en su desempeño escolar como en el uso de computadoras.

El modelo prevé el pago de recompensas sobre la base de evaluaciones externas como parte del Programa para el Mejoramiento de la Educación Básica. Este sistema anual de incentivos está basado en los resultados obtenidos por la escuela, sus maestros y alumnos a partir de un promedio. Al tomar la forma de incentivos financieros y reconocimiento público, este sistema claramente se ajusta al modelo de rendición de cuentas que pone énfasis no sólo en la competencia entre alumnos, sino

también en la creencia que los profesionales educativos se muestran más cooperativos a nivel de escuela para mejorar los resultados colectivos si se ofrecieran incentivos financieros.

Entre los años 1992 y 1998 la evaluación del desempeño estudiantil se llevó a cabo en forma tradicional, así mismo se estableció un periodo de pruebas de cada dos años a fin de coincidir con los años entre las aplicaciones del SAEB. Sin embargo, en 2001, luego de un año en que la evaluación esperada no se realizó, la metodología del sistema de evaluación fue modificada radicalmente, transformándose en el programa CAT (Pruebas Asistidas por Computadora), con instrumentos basados en la Teoría de la Respuesta al Ítem. Más tarde, el programa fue rebautizado como SPAECE-NET, dado lugar también a la creación de una conexión entre el SPAECE-NET y el Programa para el Mejoramiento de la Educación Básica, lo que hizo posible establecer un desempeño promedio de los grados 4° y 8° en Portugués y Matemáticas estableciéndolo como el principal indicador de calidad de la escuela y el criterio único para la decisión sobre cuáles escuelas debían recibir el premio.

En conformidad con la ley, las mejores 100 escuelas en términos de desempeño promedio en cada asignatura y grado reciben un premio, siempre que el promedio de la escuela sea cinco o más (de 10). Para las mejores 50 escuelas, el premio es el 100% del valor especificado, en tanto que para las siguientes 50 el premio es el 50% de dicho valor. El premio único va a cada miembro del personal de la escuela, en 2002 el premio consistía en US\$270 para los miembros temporales y permanentes a tiempo completo del personal docente, US\$100 para el personal administrativo, con reducciones en el caso de maestros a tiempo parcial proporcionales a la cantidad de horas trabajadas. Para los alumnos con los mejores puntajes también hay premios, cuyo número y valor son determinados cada año por un comité de vigilancia compuesto por representantes de la Secretaría, la Universidad, la Asamblea Estatal y el Consejo Estatal de Educación.

El programa de incentivos aún no ha sido sometido a una evaluación externa, por lo que no es posible determinar sus efectos pero desde ya surgen una diversidad de preguntas, una de las más importantes se refiere a si es acertado el establecer comparaciones entre escuelas de regiones distintas y con alumnos muy diferentes. Dado el criterio único de puntajes promedio de los alumnos y el no haber establecido grupos de referencia de acuerdo a las características socioeconómicas de éstos, podría predecirse que las escuelas de la capital y las grandes ciudades tendrán

ventaja sobre aquellas ubicadas en zonas rurales (PREAL 2003:182-195).

2.6.5 Chile

En Chile, la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) permite desde 1990 a las escuelas definir sus propios planes y programas de estudio dentro de un marco nacional de objetivos fundamentales y contenidos mínimos elaborado por el Ministerio de Educación y aprobado por el Consejo Superior de Educación (Aedo, 2001:57-63)

Chile creó su sistema nacional de evaluación desde 1988, se trata del Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

El SIMCE establece los estándares de desempeño, también denominados niveles de logro, estos se tratan de descripciones de niveles crecientes de desempeño en las áreas y grados (Aedo, 2001; Contreras, 2005; Arellano, 2005) Los niveles de logro o estándares de desempeño están establecidos cuantitativamente en un puntaje en la medición nacional, que corresponde al puntaje mínimo que debe obtener un estudiante en la prueba para que su desempeño sea clasificado en el nivel de rendimiento Alto, Medio, Medio Bajo o Insuficiente, clasificación que está asociada a consecuencias y a diversas modalidades de apoyo a desarrollar por parte del Ministerio de Educación o una Entidad Pedagógica y Técnica de Apoyo. Esta clasificación se basa tanto en los resultados asociados a los estándares de aprendizaje, como a otros indicadores de calidad educativa, que consideran las características de los estudiantes.

Las pruebas son de tipo censal, han sido diseñadas con referencia a normas, aunque recientemente se ha redefinido el modelo para poder reportar los resultados con referencia a criterios. Los instrumentos incluyen preguntas cerradas de opción múltiple, así como preguntas para el desarrollo de respuestas abiertas. Todos los operativos son acompañados con cuestionarios de contexto para el estudio posterior de factores escolares y extraescolares asociados al rendimiento académico.

Complementariamente, un equipo técnico especial realiza seguimientos cuantitativos y cualitativos de implementación curricular a nivel nacional mediante encuestas y observaciones a docentes y directores de escuelas. Ese seguimiento permite indagar más profundamente sobre la incidencia que las diferentes las escuela, tales como asignaturas extraescolares, estrategias específicas, libros de texto y otras tienen sobre el logro académico de los alumnos.

Los informes generales de difusión presentan los resultados tanto del nivel nacional, como por regiones geográficas, tipo de escuela (urbana o rural) y tipos de administración (municipal, privada o subvencionada). A lo largo de los últimos años se han utilizado diferentes formas de reporte, dependiendo de los objetivos de información para diferentes audiencias. Algunos presentan los resultados en forma de promedios de logro y desviación estándar de las diferentes asignaturas y estratos evaluados, mientras que otros reportan porcentajes de respuestas correctas para cada signatura, o por objetivos al interior de cada una de ellas. Varios de los informes enfatizan las diferencias de resultados entre tipos de escuelas, o bien la evolución de resultados a lo largo del tiempo. La forma de comparación de resultados ha sufrido cuestionamientos técnicos, por lo que recientemente se ha recurrido a la metodología de “equating”, la cual permite inferencias más confiables sobre el progreso en los aprendizajes a lo largo de la última década. Complementariamente, el equipo técnico del SIMCE produce informes analíticos-interpretativos de los resultados y sus implicaciones para la comprensión de la evolución de la implementación y alcance de los nuevos marcos curriculares.

De acuerdo a la opinión de Ravela (2002:120-134). Chile es probablemente el país latinoamericano donde los resultados de aprendizaje medidos con estándares tienen la mayor repercusión política interna. Los esfuerzos realizados por el gobierno para impulsar y sostener altos niveles de inversión en la reforma educativa han requerido mostrar evidencias sobre el éxito de los programas implementados. Muchos de los informes oficiales de resultados académicos, así como las investigaciones independientes que hacen uso de los datos del SIMCE, ponen especial énfasis en las variaciones de logro educativo a lo largo de los años noventa y en el tamaño de las brechas entre escuelas de diferentes dependencias y estratos socioeconómicos. Estos informes son frecuentemente balanceados, o desafiados, por investigaciones independientes de la comunidad académica nacional, que cuestiona el impacto de la reforma y de los mecanismos de financiamiento en términos de mejora de la calidad educativa.

En cuanto al uso de los resultados SIMCE para la implementación de políticas de mejora, se destacan al menos tres estrategias fuertemente consolidadas:

- 1) El uso de los resultados como uno de los dos indicadores más importantes en la selección de las escuelas que ingresan al Programa de las 900 escuelas (P-

900, que en este momento atienden alrededor de 1.500 instituciones).

2) El uso de los datos para la asignación de fondos para los Proyectos de Mejoramiento Educativo.

3) El uso de los datos para otorgar incentivos docentes mediante el SNED, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos.

El uso de los resultados del SIMCE podría constituir un apoyo como retroalimentación de la gestión y las prácticas docentes en las escuelas, sin embargo su aprovechamiento es limitado en relación a estas tareas, pues hasta hoy no ha existido capacidad para implementar un análisis riguroso de los datos y, a su vez, trabajarlos a nivel de escuelas, con los actores directamente involucrados. La estrategia simple del ranking de escuelas se ha impuesto, frente a la posibilidad de promover un trabajo reflexivo y de aprendizaje en torno a estos resultados. Esto último se inscribe en una lógica de evaluación y retroalimentación, bastante lejana a la lógica de la medición con fines de competencia que finalmente sigue vigente.

Se observa una transición importante hacia el uso de la información para la definición y diseño de políticas de mejora educativa, si bien los resultados individuales por escuela aún no se difunden públicamente, destaca la continuidad de los operativos a lo largo de los años, la consolidación y la estabilidad de los equipos técnicos.

A pesar de los informes analíticos y las recomendaciones pedagógicas elaborados por el SIMCE, aún resulta difícil impactar sobre los procesos de desarrollo curricular en las instituciones educativas y de enseñanza-aprendizaje en las escuelas (Aedo, C,1994: 82-117)

2.6.6 Otras Experiencias

2.6.6.1 Sistema Educativo Finlandés

La historia de la evolución del sistema educativo finlandés en las últimas dos décadas está ligado directamente al desarrollo de la economía de este país.

En medio de una Finlandia con bienestar social y económico, se suscitaron dos eventos importantes en la década de 1990 que provocaron un cambio significativo en

la estrategia de desarrollo económico promulgado por los líderes finlandeses.

El primero fue el inicio del proceso de adhesión que llevó a la aceptación de Finlandia en la Unión Europea en 1995. Con el colapso de la Unión Soviética, quien era un importante socio comercial de Finlandia, esta no tuvo más remedio que diversificar su estrategia de exportación y empezar a alejarse de su dependencia histórica de los productos forestales y otras industrias tradicionales. En segundo lugar, la gran recesión económica en la década del mismo año, desencadenada por el colapso del sector financiero, provocó el aumento del desempleo en un 20%, el producto interno bruto (PIB) se redujo en un 13% y la deuda pública superó el 60% del PIB.

Entonces, el gobierno utilizó esta crisis como una oportunidad para desarrollar una nueva política nacional de competitividad para apoyar la innovación del sector privado y se centró en gran medida en el desarrollo del sector de las telecomunicaciones (Arellano, 2005:128). Con Nokia como el actor central, en un tiempo notablemente corto, Finlandia logró no sólo salir de la recesión, sino para reducir su dependencia histórica sobre sus recursos naturales y transformar su economía hacia una basada en la información y el conocimiento a través de inversiones en investigación.

En 1991 sólo 5 trabajadores de cada 1 000 se encontraban en la investigación, para 2003 esta cifra había aumentado a 22, casi el triple del promedio de la OCDE. En 2001 Finlandia ascendió del lugar 15º al 1º en el índice del Foro Económico Mundial de Competitividad Global; y se ha mantenido en este sitio o muy cerca en la cima de este ranking desde entonces.

El impacto del nuevo enfoque económico basado en la innovación y el desarrollo no sólo dio lugar a la creación de nuevas asociaciones entre la educación superior y la industria en Finlandia, también tuvo un efecto profundo en el sector de la educación básica. Los empresarios de Finlandia hicieron saber a las escuelas sobre el tipo de personas, los conocimientos, habilidades y disposiciones que los jóvenes necesitaban para tener éxito en la nueva economía.

Los líderes de la industria finlandesa no sólo promovieron la importancia de las matemáticas, la ciencia y la tecnología en el currículo formal, también fomentaron una mayor atención a la creatividad, resolución de problemas, trabajo en equipo y proyectos interdisciplinarios en las escuelas.

Al igual que otros sistemas educativos que logran buenos resultados, el éxito de Finlandia se debe a la interacción de diversos factores que trabajan juntos para crear un enfoque coherente. Algunos de estos factores son culturales.

Aunque Finlandia ha guardado celosamente su independencia duramente ganada, en muchas áreas de la política social ha sido muy influenciada por sus vecinos escandinavos, especialmente por Suecia en muchas características del estado de bienestar sueco; en consecuencia, las escuelas finlandesas se insertan en una sociedad con fuertes redes de seguridad social y un compromiso amplio y profundo para el desarrollo saludable y el bienestar de todos los niños.

Otro reflejo del profundo compromiso de la sociedad finlandesa con sus niños son los edificios escolares, los cuales se reconstruyeron para ser luminosos, espaciosos, funcionales, y de tamaño pequeño de forma tal que cada alumno sea conocido por todos los adultos de la organización, lo que permite cierto grado de personalización y atención individual.

Éxito finlandés en la educación

De acuerdo a Darling-Hammond (2003:130-156). Finlandia no es el único país de Europa que ha establecido una estructura unificada de la escuela básica, así como la mejora y actualización de sus programas de formación docente y sin embargo estas otras naciones no han conseguido el éxito como el finlandés, entonces, ¿cómo hacen los finlandeses para conseguir este éxito?

- **Un sistema que implica más que educación**

Las escuelas finlandesas ofrecen más que educación, se trata de instituciones de servicio completo que ofrecen servicio de alimentación para todos los estudiantes, prestan servicios de salud y dental, asesoramiento psicológico y orientación, además de otros servicios para los estudiantes y las familias que lo necesitan; su disponibilidad para todos refleja un profundo compromiso con la sociedad para el bienestar de todos los niños.

- **Apoyo a los niños con necesidades especiales**

Finlandia se enorgullece de su compromiso con la inclusión. Mientras que se considera que alrededor 8% de los niños finlandeses tienen necesidades especiales de educación, sólo la mitad de ellos están asignados a escuelas especiales, pues los docentes finlandeses creen que si las escuelas se centran en el diagnóstico y la intervención, la mayoría de los estudiantes pueden recibir ayuda para lograr el éxito en

las clases regulares. Su principal mecanismo de apoyo a los estudiantes con dificultades en el momento oportuno es el "maestro especial", quien se encuentra especialmente capacitado y ubicado en cada escuela, y cuya labor consiste en trabajar en estrecha colaboración con los profesores de la clase para identificar a los estudiantes que necesitan ayuda adicional y trabajar de forma individual o en grupos pequeños para proporcionar apoyo para mantenerse al día con sus compañeros de clase.

Además, habiendo identificado a un alumno con problemas y alertar acerca de la necesidad de recibir apoyo del maestro especial, la escuela de nivel básico evalúa la necesidad de que el estudiante reciba ayuda especializada a través de un grupo de atención multiprofesional, integrado por el director, el maestro de educación especial, la enfermera, el psicólogo de la escuela, un trabajador social, y los profesores cuyos estudiantes se encuentran bajo observación, estos grupos se reúnen al menos dos veces al mes para analizar los casos.

- **Responsabilidad significativa para profesores y estudiantes**

Tanto los profesores de clase regulares (grados 1° a 6°) como los docentes de las materias (grados 7° al 9°) ejercen un enorme grado de independencia profesional, pues si bien existe un currículo nacional en Finlandia, en los últimos 20 años se ha hecho mucho menos detallado y prescriptivo; funciona más como un marco, permitiendo a los maestros decidir lo que van a enseñar y cómo, sin embargo, se espera que cada municipio incorpore ciertas prioridades locales que reflejen las aspiraciones y valores de la comunidad. Los profesores deben evaluar a sus alumnos en forma permanente, utilizando las directrices de evaluación del currículo básico nacional y los libros de texto, sin embargo, un objetivo también importante en la educación finlandesa es ayudar a los estudiantes a aprender cómo evaluar su propio aprendizaje, por lo que se hace énfasis en este objetivo desde el primer grado, en el que los estudiantes toman un papel activo en el diseño de sus propias actividades de aprendizaje y trabajan en colaboración con equipos de proyectos.

Cuando los alumnos se inscriben en la escuela secundaria superior (grados 10° al 12°), se espera que sean capaces de hacerse cargo de su propio aprendizaje, por lo que diseñan su propio programa individual de acuerdo a sus intereses profesionales. En este nivel no hay una estructura de grados, cada estudiante avanza a su ritmo propio dentro de la estructura modular.

Antes de la descentralización, el gobierno central regulaba la calidad de la

educación a través del currículo básico nacional y de la Dirección Nacional de Inspección, la cual supervisaba cada escuela. Como se mencionó, el currículo básico nacional se ha vuelto menos detallado y la inspección y supervisión fueron abolidas, dejando sólo el muestreo periódico de aprendizaje de los estudiantes en los grados 6° y 9° como vehículo de la administración central para evaluar y monitorear la calidad escolar, sin embargo, los municipios tienen la obligación de evaluar la educación impartida por las escuelas en todos los grados.

- **Calidad excepcional de los maestros**

Los profesores en Finlandia gozan de gran confianza por parte de la sociedad. Este respeto lo han ganado de los padres y la sociedad en general por su capacidad demostrada para usar su criterio profesional y su juicio en la forma en que trabajan en sus salones de clase y responden al reto de ayudar a prácticamente todos los estudiantes a que se conviertan en estudiantes exitosos.

La calidad de los docentes y de la enseñanza son las razones principales del éxito educativo de Finlandia, esto se logró a partir de una decisión política en 1979 en la que se movió la formación docente a las universidades y que se hizo sustancialmente más rigurosa, otra decisión trascendente se dio en la década de 1980, cuando se devolvieron crecientes niveles de autoridad y responsabilidad del Ministerio de Educación a los municipios y a su vez a las escuelas.

La enseñanza fue durante mucho tiempo una ocupación respetada en Finlandia, pero fue hasta la reforma educativa de 1979 que ser docente no requería de entrenamiento avanzado: después de terminar la escuela secundaria superior, los futuros docentes de primaria y secundaria se inscribían en una escuela normal durante tres años de formación principalmente práctica y luego se trasladaban al aula.

Todo esto cambió con el movimiento de la formación de los docentes de las escuelas normales a la universidad, y sobre todo con la decisión de exigir que incluso los maestros de escuela primaria, debían obtener un título de maestría antes de recibir un título de enseñanza.

Los actuales programas universitarios de formación docente son muy selectivos y las unidades de formación docente en las facultades universitarias tienen autonomía en el proceso de selección. El proceso de admisión se realiza en tres etapas, la primera de ellas consiste en una calificación que se pondera a partir de la calificación obtenida en un examen, los resultados obtenidos de la escuela secundaria superior, y

los logros fuera de la escuela, posteriormente se evalúan sus habilidades a través de una observación en una actividad de enseñanza, y finalmente se realiza una entrevista para evaluar entre otras cosas, la motivación para enseñar.

La formación docente en Finlandia tiene al menos tres cualidades distintivas:

- La investigación de base, dado que se espera que los profesores realicen investigación disciplinada en el aula a lo largo de su carrera docente.
- Un fuerte enfoque en el desarrollo del conocimiento didáctico de los contenidos
- Un buen entrenamiento de todos los maestros finlandeses en el diagnóstico de los alumnos con dificultades de aprendizaje y en la adaptación de sus procesos de enseñanza a las diferentes necesidades y estilos de aprendizaje de sus alumnos.

Con la autonomía de la que disfrutaban los docentes finlandeses, viene también la responsabilidad, siendo la principal el desarrollo curricular de planes de clase y la evaluación. Al respecto, el plan de estudios ofrece algunos criterios generales para la evaluación de los alumnos, pero son los profesores quienes tienen la responsabilidad de evaluar continuamente el progreso de los estudiantes y estar en estrecha comunicación con los padres; muchas escuelas poseen una estructura de comités de personal para hacer frente a los diversos aspectos de la evaluación escolar.

En cuanto al desarrollo profesional en Finlandia, la situación es muy variable. Puesto que gran parte de las escuelas finlandesas son financiadas principalmente por el municipio, las autoridades de este nivel otorgan diferentes grados de importancia al desarrollo profesional, sin embargo, los municipios están obligados a financiar por lo menos tres días por año de capacitación obligatoria para cada maestro, en algunos municipios hacen mucho más, sin embargo en promedio, los profesores finlandeses informan pasar siete días al año en alguna forma de capacitación. Recientemente el sindicato de maestros, el Ministerio y algunas empresas se han unido para desarrollar un programa nacional para tratar de proporcionar un acceso más equitativo al desarrollo profesional, con lo que se logró que se destinarán 20 millones de euros para apoyar este programa en 2010.

- **Evaluación del progreso educativo.**

Más allá de las evaluaciones periódicas administradas por el Consejo Nacional

de Educación, no existe un mecanismo nacional para supervisar el rendimiento de las escuelas. El Consejo Nacional se centra más en la evaluación de las políticas nacionales que en el rendimiento de las escuelas. Existe un examen nacional al final de la escuela secundaria superior, pero su función es certificar lo que el estudiante sabe, no evaluar la calidad de su escuela.

- **La rendición de cuentas en las escuelas de educación básica de Finlandia**

Con base en PREAL (2003: 283,284), la rendición de cuentas en el sistema finlandés se construye de abajo hacia arriba. Los candidatos a maestros son seleccionados, en función de su capacidad de transmitir su fe en la misión central de la educación pública en Finlandia, que es profundamente moral, humanística, cívica y económica. La preparación que reciben está diseñada para construir un fuerte sentido de responsabilidad individual por el aprendizaje y el bienestar de todos los estudiantes a su cargo; el siguiente nivel de responsabilidad recae en la escuela, nuevamente, el nivel de confianza que la comunidad en general siente hacia sus escuelas engendra un fuerte sentido de responsabilidad colectiva por el éxito de cada estudiante. Si bien cada escuela en Finlandia realiza informes a la autoridad municipal, las autoridades varían mucho en la calidad y el grado de supervisión que proporcionan; sin embargo son responsables de la contratación del personal, por lo general en un contrato de seis o siete años, pero la responsabilidad del día a día de la gestión en las escuelas se deja a los profesionales de la educación, los maestros.

Dado el nivel de autonomía que las escuelas disfrutaban, el sistema educativo entonces centra su atención en reclutar y desarrollar un cuerpo de directores y profesores altamente efectivos.

2.6.6.2 Sistema Educativo Japonés

El desempeño de los estudiantes de Japón en matemáticas y ciencias en comparación con los de los otros países de la OCDE es impresionante, por su parte el rendimiento que tienen de lectura, aunque no muy superior, también es de llamar la atención, (Fuhrman, 1999:203-221).

Japón es una nación montañosa. La proporción de tierra cultivable es muy poca comparada con la de otros países del mundo industrializado. Sus habitantes se apiñan en los valles de las montañas y a lo largo de las costas. Japón también está sujeto a los frecuentes desastres tales como tifones y terremotos, y la posibilidad de obtener riqueza a partir de sus recursos naturales es difícil, sin embargo Japón ha alcanzado

un alto nivel de éxito a través de su sistema educativo.

Una larga historia en un entorno tan desafiante ha tenido un efecto profundo en la cultura japonesa, la gente desarrolló fuertes lazos de cooperación como un mecanismo de supervivencia colectiva. La sociedad japonesa reconoció desde hace muchos años que la falta de recursos naturales implica que la mejor manera de tener éxito es a través del desarrollo del capital humano, de ahí una cultura en la que se da gran valor a la educación, las habilidades, por un lado, y a las relaciones de grupo, sociales y el trabajo en equipo por otro.

Antes de la era Tokugawa (1603 a 1868), la cultura japonesa había sido una cultura guerrera. El samurai tuvo el más alto estatus social durante mucho tiempo.

Hasta mediados del siglo XXI, Japón se encontraba en paz, sin embargo los samurai habían reemplazado sus espadas por las plumas para convertirse en los burócratas que dirigían el país. Japón prosperó y disfrutó de una cultura rica pero aislada del mundo exterior.

Hacia finales de la era Tokugawa, el gobierno de Japón se caracterizaba por la corrupción y la incompetencia. Cuando el almirante estadounidense Matthew Perry apareció en 1853, Japón estaba en absoluto preparado para resistir las demandas americanas de que Japón se abriera al comercio. El tambaleante régimen Tokugawa fue derrocado en 1868 por una rebelión dirigida por burócratas de menor rango que se rebelaron contra la incompetencia del régimen.

La Restauración Meiji: 1868 a 1912

Durante el periodo Meiji los japoneses estaban decididos a hacer todo lo necesario para establecer una relación de igual a igual con las naciones occidentales; cuando regresaron a Japón, lo hicieron decididos a igualar los logros de Occidente en la educación, la ciencia y la tecnología y modernizar su ejército.

Con casi un consenso total entre los líderes de todos los sectores, los japoneses decidieron modernizar su país con el fin de sobrevivir en el nuevo orden mundial. Las llamadas "escuelas de los templos" que se encontraban por todo Japón al final de la era Tokugawa, así como las escuelas de élite creadas para los hijos de los burócratas Samurai, proporcionaron una base sólida sobre la cual los nuevos líderes construyeron el primer sistema educativo de primera clase.

Japón retomó el esquema administrativo de Francia que se caracterizaba por ser muy centralizado y ordenado, de Alemania, adoptaron la idea de un sistema educativo en torno a pocas universidades nacionales, pero de élite; de Inglaterra tomaron el modelo de escuelas fundadas en sólidos principios morales nacionales, y de los Estados Unidos obtuvieron un poderoso paradigma pedagógico basado en las enseñanzas de John Dewey que resonó la idea de que una escuela debe ser responsable del desarrollo del niño en su totalidad.

El nuevo gobierno, decretó la educación universal, obligatoria y abolió las distinciones de clase en el sistema educativo, sentando así las bases de lo que sería, posiblemente, una de las sociedades más meritocráticas del mundo.

El Edicto Imperial: 1880 a 1940

En la década de 1880 se produjo una reacción en contra de la determinación del gobierno Meiji para poner en ejercicio las ideas de otras partes del mundo, debido a los temores de que se perdiera la esencia de lo que significa ser japonés.

El Edicto Imperial de Educación, publicado en 1890, fue una declaración de la primacía de los valores japoneses en el sistema educativo, haciendo hincapié en las virtudes confucianas de lealtad, modestia, el respeto a los mayores, la importancia de las relaciones con los miembros de la familia, el cónyuge y los amigos, la obligación de formarse al máximo, y el deber de obedecer la Constitución y las leyes. Desde ese momento, la política de la educación japonesa se ha anclado en un extremo a la evaluación comparativa con otros sistemas educativos y, en el otro extremo, por una sólida base en los valores tradicionales japoneses.

Como se señaló anteriormente, el medio ambiente desafiante de Japón y la situación puede haber dado forma a los altos valores colocados por los japoneses en el bienestar del grupo sobre los del individuo y en la armonía del grupo.

En Japón la reputación de una escuela depende del rendimiento académico de los estudiantes y de su comportamiento. La sociedad responsabiliza a la escuela de ambos aspectos en una forma que no tiene paralelo en Occidente.

En pocas palabras, a partir de este contexto histórico y social, surgen tres puntos que ayudan a enmarcar el contexto de la educación japonesa:

- La sociedad es persistentemente meritocrática, la entrada a la escuela secundaria y los exámenes de ingreso a la universidad representan vías de

acceso a estatus en la sociedad japonesa.

- Los japoneses creen ampliamente en que los resultados de estos exámenes depende mucho más del estudio que de la inteligencia innata.
- El éxito en los exámenes no es sólo el reflejo de la persona, sino también de su madre, los miembros de la familia y maestros. Este conjunto de acciones de apoyo sienta responsabilidad por el fracaso y crea una presión para tener éxito.

Las características fundamentales del actual sistema educativo de Japón (PREAL, 2001:237-258)

- Un plan de estudios nacional estándar y exigente: Japón tiene estándares curriculares nacionales, en los que se define el nivel de complejidad con el que cada contenido debe ser enseñado por grado y materia, además, cada diez años se rediseña de manera obligatoria los planes de estudios.
- Aunque el plan de estudios definido por el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (MEXT) es sólo para orientación, las prefecturas (unidades de gobierno entre los condados y las provincias) también financiadas por el MEXT y las cuales siguen de cerca la orientación que proporciona el Ministerio, publican folletos explicativos, por tema y nivel escolar para el conocimiento de todos los docentes.
- Hasta hace poco, había muy poca flexibilidad en el plan de estudios japonés, y muy poco tiempo en el día escolar para materias optativas fuera del plan de estudios nacional oficial, que consistía en cinco temas centrales: estudios japoneses, sociales, matemáticas, ciencias y lenguas extranjeras (principalmente Inglés). El poco número de horas restantes se dedicaban al gimnasio, la música y el arte.
- Los estudiantes japoneses pasan mucho más tiempo en la escuela, que los estudiantes de otros países, lo que significa que disponen de mucho más tiempo para profundizar en los temas fundamentales.
- Los libros de texto en Japón, los cuales son aprobados por el Ministerio de Educación de este país, son muy delgados, compactos y de bajo costo en comparación con sus homólogos de otros países, la característica central de

estos libros es su atención a los conceptos centrales del curso.

- El enfoque de enseñanza es centra en la participación de los estudiantes, el enfoque japonés viola los principios comunes respecto al número de estudiantes de un grupo estándar en el occidente: Las clases japonesas son grandes, de 35 a 45 estudiantes, además se cuentan con menos recursos tecnológicos dedicados a la instrucción. Los alumnos no se dividen en grupos de distintas capacidades, no hay clases especiales para los superdotados, ni tampoco para aquellos con dificultades en el aprendizaje. Los maestros se reúnen con frecuencia para discutir las dificultades y proporcionar tanta ayuda como sea posible dentro de la jornada y grupo regular.
- Otra diferencia clara con el sistema educativo japonés es el enfoque hacia los errores; en los países occidentales suelen evitarse, mientras que en las clases japonesas estos el punto central de aprendizaje a partir de los cuales suelen comentarse y discutirse

Capítulo III

*Metodología de la investigación
para el estudio de los desafíos en
rendición de cuentas en educación
básica en América*

3.1 Método de Investigación

Para Caïs (1997:72), el método comparativo es una aplicación de la regla general de la lógica que consiste en estudiar un fenómeno con la intención de eliminar variables y factores accesorios para llegar a lo que es constante y fundamental.

El método comparativo se trata de un proceso de análisis basado en la lógica. Comparar es entonces confrontar una cosa con otra. Bajo el mismo argumento, Mark Rasmussen (1971) dice que al comparar, en el campo de lo social, “se eligen dos o más fenómenos que parecen presentar entre sí analogías, describir sus curvas de evolución, contrastar semejanzas y diferencias y, en la medida de lo posible, explicar los unos por los otros”

Según Casteglioni, (1997:98), el método de investigación comparada está asociado al estudio de fenómenos sociales a distintos niveles de la estructura social y busca explicar las diferencias, explorar patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas sociales.

3.2 Tipo de Investigación

Dadas sus características la presente es una investigación cuantitativa no experimental debido a que las variables no se manipulan deliberadamente, es decir, observaron los hechos en su contexto natural, se estudiaron situaciones ya existentes, no provocadas por el investigador.

Además se trata también de una investigación con un diseño transeccional descriptivo dado que persiguió como objetivo estudiar la incidencia de un grupo de variables en una determinada población, en este caso la implementación de los pilares de los sistemas de rendición de cuentas: estándares, información, consecuencias, autonomía y desarrollo de capacidades en los sistemas educativos de diversos países de América.

Por otra parte y dado que la principal fuente de información son los documentos de diversas especies, se considera que la presente investigación es también documental.

La comparación como método de investigación

La comparación como método de investigación en las ciencias sociales ha permitido su desarrollo, consolidación, y aplicación en el estudio de la gestión pública dado que tiene ciertos beneficios:

- La comparación, haciendo uso de la descripción, es una herramienta muy útil para reconocer las características propias y específicas de aquello que se analiza, y tal como fue señalado, cualquier situación se explica y se caracteriza mejor a través de la comparación.
- Caïs (1997:156-164), comenta que, al buscar regularidades o similitudes a través de la descripción, se pueden hacer predicciones acerca del comportamiento de lo que se estudia, lo que nos lleva a crear las bases de toda ciencia, en la medida que estas generalizaciones, constituyen leyes, las cuales posteriormente se constituirán en teorías.
- Finalmente, la comparación puede permitir reconocer lecciones acerca del comportamiento o funcionamiento, para dar cierta claridad respecto a consecuencias de ciertas acciones que en un futuro pudiesen ser entendidas como lecciones. En este sentido la comparación entre casos similares, nos permite ejemplificar acerca de la forma en que se deberían llevar a cabo ciertas acciones.

Las investigaciones basadas en la comparación de fenómenos sociales a distintos niveles de la estructura social, buscan explicar las diferencias y semejanzas entre países; explorar patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas sociales. Al mismo tiempo, se interesan por el descubrimiento de tendencias y cambios de patrones previamente identificados. De esta forma intenta desarrollar proposiciones generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin por ello forzar la reducción de procesos diferentes a la uniformidad (Casteglioni, 1997:64).

3.3 La implementación del método y las técnicas comparativas

De acuerdo a Rasmussen (1971:159), para realizar una investigación comparada es esencial contar como primer punto, con una serie de hipótesis o una estructura teórica, por lo que para los fines de esta investigación, en la construcción del marco teórico referencial se incluyó información relacionada con el origen del concepto “rendición de cuentas” y su aplicación en el campo educativo. Casteglioni (1997: 44) y otros autores (Sartori & Morlino, 1994: 78-81), comentan también que dadas las características del método, conviene fijar criterios con base en los cuales analizar el objeto que se está estudiando, por lo que a través del proceso de la construcción del marco teórico referencial, también se logró reconocer los que hasta ahora son considerados “los pilares de”, un sistema de rendición de cuentas en la educación: Estándares, Acceso a la Información, Autoridad, Desarrollo de Capacidades y Consecuencias.

La tercera etapa de acuerdo a Casteglioni (1997:44) consistió en elegir los casos a estudiar, en este punto, se resalta la importancia de minimizar el riesgo de comparar fenómenos incomparables entre sí, además de elegir tantos casos como sea posible, pues esto permitirá que las conclusiones sean más precisas. En el caso de esta investigación, la revisión de numerosas fuentes bibliográficas permitió la identificación de varias experiencias en sistemas educativos de diferentes países en el continente americano, tal es el caso de Brasil, específicamente en los estados de Minas Gerais, Ceará, Río de Janeiro, Paraná, así como Chile, el Salvador y Estados Unidos. La elección de estos casos se basó principalmente en que este grupo de países tienen en común la zona geográfica exceptuando a Estados Unidos y un contexto sociopolítico, cultural y económico más o menos similar, por lo que se puede mantener constantes tales factores, mientras se examinan otros (Casteglioni, 1997:45).

Entonces, con base en lo que dice Caïs (1997:73-75), las investigaciones comparativas se apoyan en el análisis cualitativo de las variables; su naturaleza está cimentada en la lógica inductiva y no estadística, además, una de sus principales características es la flexibilidad en el uso de las variables a comparar, que se determinan a partir de los elementos teóricos que aporta el marco teórico referencial.

De acuerdo a Caïs, (1997: 36-39), los problemas principales que tiene el método comparativo son, por un lado el amplio número de variables y, por el otro, un número pequeño de casos; sin embargo existen diversos métodos que se utilizan para

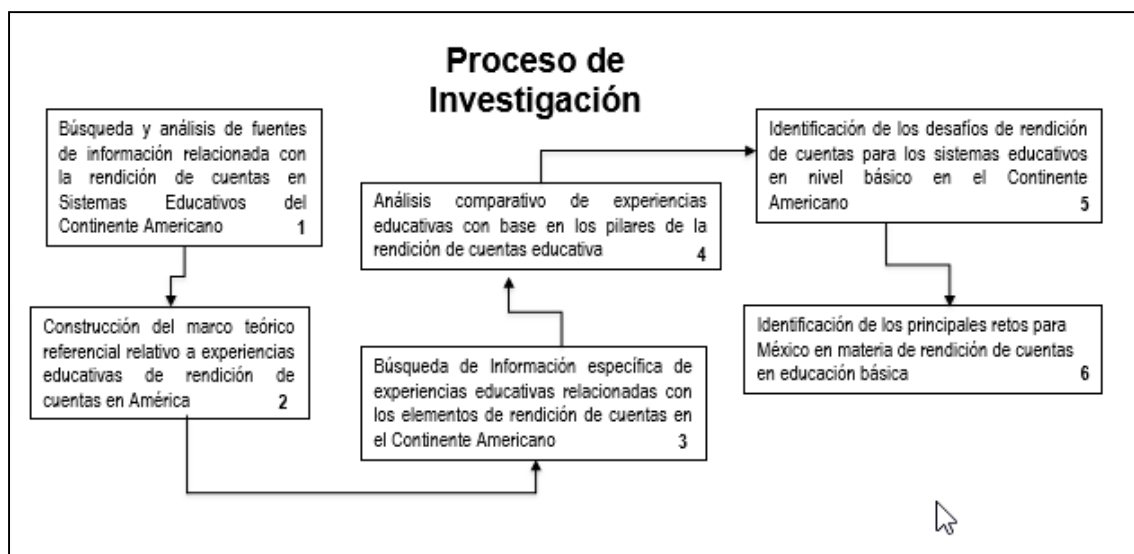
minimizar esos dos problemas:

Por una parte, incrementar el número de casos tanto como sea posible, ya sea ampliando el análisis hacia otras zonas geográficas, o bien extenderlo en forma longitudinal, incluyendo tantos casos históricos como sea posible. Por otra parte, también está la posibilidad de reducir el número de variables en el análisis, por ejemplo al combinar dos o más variables que expresen una característica similar y convertirlas en una variable única. Sin embargo para el caso de esta investigación, tanto el número de casos como de variables no es demasiado reducido o amplio, de ahí que esto no crea un problema para el manejo de la información.

3.4 Proceso de Investigación

La estrategia metodológica de la presente investigación comprendió varias etapas de trabajo:

Figura 13. Diagrama metodológico de la investigación



Búsqueda y análisis de fuentes de información relativa a rendición de cuentas en sistemas educativos

El estudio y comprensión amplia del concepto rendición de cuentas en el contexto educativo fue el primer paso, y elemental para el desarrollo de esta investigación, sobre todo porque el término suele asociarse a la transparencia en términos económicos, lo cual es una perspectiva corta. La rendición de cuentas en el ámbito educativo hace referencia a responsabilizar a las escuelas y las autoridades

por los resultados en el rendimiento escolar. Así mismo, conocer el origen del término y los elementos que componen un sistema de rendición de cuentas en la educación, permitió ir avanzando en el desarrollo del marco teórico.

Construcción del marco teórico referencial de rendición de cuentas y experiencias en el nivel básico de educación en América

A lo largo de la conformación del marco teórico-referencial de la investigación se incluyó información relativa a conceptos inherentes a la rendición de cuentas tales como acceso a la información, sanción y transparencia.

Además se estudió el caso mexicano en materia de políticas educativas y de rendición de cuentas así como las experiencias de diversos países de América a fin de conocer otras formas de implementación de los elementos de un sistema de rendición de cuentas que nos permita aprender para hacer recomendaciones para el caso mexicano.

Análisis Comparativo de experiencias en rendición de cuentas de sistemas educativos a nivel básico en América

Este fue el punto medular en la investigación, el análisis se desarrolló a partir de toda la información recabada de distintas fuentes. Al trabajar en esta etapa se contaba con mayor información de algunos países más que de otros, por lo que fue necesario profundizar en la búsqueda. Las categorías asociadas al análisis de información fueron por una parte los países de los cuales se compara su experiencia, y por otra los elementos identificados por el PREAL (2001) para el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas, tal como se muestra

Figura 14. Elementos para el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas en diferentes países de América

Categorías de Análisis	
Países del Continente Americano	Elementos
E.U.A.	Estándares
El Salvador	Información
Colombia	Consecuencias
Brasil	Capacidad de Gestión
México	Autonomía

3.5 Tabla de Especificaciones para el diseño de la Investigación

Objetivo General	Objetivos Específicos	Pregunta General	Preguntas Específicas	Variables	Definición Operativa	Indicadores Medio
Realizar un estudio comparativo internacional de experiencias en países del continente Americano en sistemas de rendición de cuentas en el ámbito educativo, específicamente en educación básica, nivel primaria, que permita conformar una propuesta de principios para el caso mexicano a partir de sus características particulares.	Revisar y analizar los elementos estratégicos de sistemas de rendición de cuentas en educación básica del nivel primaria en el continente americano.	¿Cuál es el estado que guarda México en rendición de cuentas con relación a los principios de experiencias de otros países en América en el campo educativo, específicamente educación básica, nivel primaria?	¿Qué elementos estratégicos caracterizan a los sistemas de rendición de cuentas en educación básica?	Estándares	El conjunto de habilidades, destrezas y conocimientos, que se espera que los alumnos sepan y sean capaces de realizar para cada asignatura y grado.	Planes y programas de estudio
				Información	Conjunto de datos relacionados con el desempeño de la escuela, los maestros, alumnos y el sistema educativo en general	Pruebas y Evaluaciones
				Consecuencias	Tipo de sanciones o incentivos que tienen como finalidad motivar a los docentes en su actividad profesional	Normas y Reglamentos
				Capacidad de Gestión	Conjunto de habilidades y conocimientos que les permita a las escuelas identificar y trabajar sobre sus propias necesidades y áreas de oportunidad para mejorar su gestión y el servicio educativo	Programas específicos
				Autonomía	La posibilidad de las escuelas de tomar decisiones acerca de cuestiones como la formación de sus propios equipos de trabajo y el manejo de sus presupuestos	Programas específicos
	Identificar y comparar experiencias internacionales de sistemas de rendición de cuentas en el ámbito educativo del nivel primaria en el continente americano	¿Qué experiencias internacionales en el continente americano existen de los procesos sobre sistemas de rendición de cuentas en educación básica, ¿qué características comparten y qué diferencias tienen?	Países en el Continente Americano que han implementado algún tipo de sistema de rendición de cuentas en busca de mejorar el rendimiento académico de los estudiante de educación básica	E.U.A.	Países en el Continente Americano que han implementado algún tipo de sistema de rendición de cuentas en busca de mejorar el rendimiento académico de los estudiante de educación básica	Registros de experiencias de evaluación y rendición de cuentas en los distintos sistemas educativos
				El Salvador		
				Colombia		
				Brasil		
				Chile		
Definir los desafíos a los que se enfrenta México en materia de rendición de cuentas en el ámbito educativo.	¿Qué desafíos enfrenta México en materia de rendición de cuentas en el ámbito educativo?	Brasil¿Qué desafíos enfrenta México en materia de rendición de cuentas en el ámbito educativo?	Desarrollo de una cultura de evaluación y rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano	Conjunto de actitudes, valores y normas de comportamiento encaminadas al desarrollo de sistemas de rendición de cuentas exitosos en el sistema educativo mexicano	Programas y normas destinados a desarrollar sistemas de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano	
			¿Qué ideas y propuestas pueden aplicarse para el diseño de un sistema de rendición de cuentas en el sistema educativo de nivel básico mexicano?	Nuevas alternativas para el diseño, implementación y mejora continua de un sistema de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano	Propuestas para el diseño, implementación y mejora continua de un sistema de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano	Programas específicos destinados al desarrollo de un sistema de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano
Plantear y fundamentar alternativas y estrategias para un sistema de rendición de cuentas que contribuya a mejorar el logro académico en educación básica en México.						

Capítulo IV

Análisis comparativo de experiencias educativas sobre rendición de cuentas en América

Como ya se ha comentado, y de acuerdo a los expertos, un sistema de rendición de cuentas en el ámbito educativo estaría básicamente sustentado en cinco pilares: estándares, información, consecuencias, autoridad y desarrollo de capacidades.

Las experiencias de rendición de cuentas y su eficacia en el sector educativo son diversas en los distintos países, por ejemplo en Estados Unidos la rendición de cuentas está basada en la aplicación de un modelo de los cinco pilares, mientras que en Europa y Asia se logra un alto rendimiento escolar con la aplicación de solo uno o dos de los pilares. Por su parte, algunos países se concentran en la formación docente, por lo que cuentan con maestros altamente calificados y motivados sin prever la necesidad de incentivos. Otros basan la rendición de cuentas en el acceso a la información pública y en otorgar poder a los padres de familia y a la sociedad, quienes ejercer presión sobre los sistemas educativos.

Un elemento intrínseco a la rendición de cuentas es la evaluación, en América Latina, hasta 1991, Chile y México eran los únicos países de la región que contaban con experiencia en esta área. El programa de evaluación en Chile ha sido aplicado desde 1980, por su parte, México ya contaba con un programa de evaluación desde hacía varios años atrás, sin embargo las autoridades hicieron poco o nada por difundir los resultados. En la última década otros países latinoamericanos comenzaron y fortalecieron su estructura educativa también para avanzar en esta dirección. Hacia 1996, las experiencias en esta área se había incrementado considerablemente y en la actualidad prácticamente todos los países en América Latina han iniciado algún tipo de programa de transparencia, rendición de cuentas o al menos de evaluación para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, la mayoría de los países latinoamericanos se ha preocupado por descentralizar los servicios y las obligaciones educativas de los gobiernos federales. Para el año 2000 sólo Costa Rica, Ecuador y Uruguay mantenían sistemas totalmente centralizados. Los motivos detrás de este esfuerzo en los distintos países está relacionados con mejorar la calidad educativa e incrementar la rendición de cuentas, eficientar el uso de los recursos en los sistemas educativos, y adaptar la educación al contexto y necesidades locales.

Para desarrollar un mecanismo de rendición de cuentas o accountability, son necesarios los siguientes elementos:

4.1 Estándares educativos

Tabla 3. Comparación de los estándares educativos de varios sistemas educativos en diferentes países de América

E.U.A.	Existe una serie de estándares de carácter nacional, sin embargo de acuerdo a la Ley No Child Left Behind (NCLB), anualmente desde 1994, el Ministerio Nacional de Educación establece el progreso anual de desempeño (AYP), que corresponde a un estándar para un ciclo escolar. El objetivo es que los alumnos de todos los estados hayan alcanzado un desempeño aceptable de acuerdo el estándar nacional en el periodo 2013-2014.
El Salvador	Aprobaron los estándares nacionales mediante el proyecto Establecimiento de Estándares para la Educación Primaria en Centroamérica, evento que se dio como resultado de la iniciativa de la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) en septiembre de 1998. Estos estándares son de carácter nacional y a ellos se ajustan todos los estados y escuelas del país.
Colombia	Años atrás convivían en el país diferentes currículos oficiales: Lineamientos Curriculares, Indicadores de Logro y Curriculares Generales, sin embargo a partir del año 2002, se integró un solo documento denominado Estándares Nacionales.
Brasil	<p>Los estándares nacionales están contenidos en el documento Parámetros Curriculares Nacionales (PCN), que fue aprobado en 1997. Para el establecimiento de estos estándares de carácter nacional se tomaron como base los ya establecidos por varios de los estados brasileños previamente.</p> <p>En Minas Gerais, además de tomar como base los Parámetros Curriculares Nacionales, el estado de Minas Gerais fue uno de los primeros en plantear su propia propuesta curricular, sin embargo en la actualidad toman también como referente los Parámetro Curriculares Nacionales para facilitar la comparación con las pruebas nacionales. Por otra parte las escuelas en este estado tienen la posibilidad de elaborar sus propios diseños curriculares de acuerdo a las necesidades de cada escuela, siempre y cuando se ajusten a los estándares estatales, sin embargo hay pocas experiencias de este proceso.</p> <p>Con el apoyo de la Fundación Cesgranrio, en Río de Janeiro, el Ministerio de Educación de Río desarrollo el Programa Nueva Escuela, a partir del cual diseño y aplicó en un primer momento evaluaciones con fines de diagnóstico a partir de las cuales estableció posteriormente los objetivos educativos y prioridades para las escuelas a nivel estatal. El PCN, también tomó como base los estándares de este estado. En la actualidad Río de Janeiro también se ajusta a los estándares nacionales para facilitar la comparación de los resultados de las evaluaciones.</p> <p>Al igual que en los estados de Río de Janeiro y Minas Gerais, en Paraná se estableció el Currículo Básico de la Escuela Pública previo a la existencia de los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN), sin embargo en la actualidad también los consideran como una base para facilitar las comparaciones entre las evaluaciones del estado y las nacionales.</p> <p>Por su parte, Ceará, tomó como base los estándares nacionales indicados en el documento Parámetros Curriculares Nacionales de 1997, sin embargo el Ministerio de Educación del estado ha ampliado contenidos en algunas áreas, sobre todo las que se refieren a la Historia y Geografía del estado.</p>
Chile	<p>Los estándares de desempeño se han establecido a nivel nacional, mediante descripciones de desempeño de acuerdo a grado y área de estudio.</p> <p>Los también denominados niveles de logro se han estableció cuantitativamente mediante puntuaciones que corresponden a una clasificación: Alto, Medio, Bajo o Suficiente.</p>
México	Con la última reforma (RIEB), se ha avanzado de manera importante en el establecimiento de los estándares para educación básica. Para preescolar en el 2004, nivel primaria en el 2008 y secundaria en el 2006. Actualmente el documento Planes y Programas de estudio de cada nivel, contiene tanto los estándares, como los aprendizajes esperados y las competencias por asignatura y grado educativo.

El conjunto de habilidades, destrezas y conocimientos, que se espera que los alumnos sepan y sean capaces de realizar para cada asignatura y grado. Para que estos estándares sean de utilidad, deberán ser comprensibles, específicos, operativos, alcanzables, públicos y conocidos por los alumnos, los maestros y los padres de familia. Los estándares deben proporcionar un modelo o pauta para que las escuelas y los docentes sepan qué se espera de ellos.

Todos los países han avanzado en el establecimiento de estándares, ya sea a nivel estatal (Brasil) o nacional, sin embargo una de las críticas más fuertes a esta política es la contradicción que surge entre el tema de diversidad en las escuelas y el hecho de fijar los mismos estándares para todos, así hay quienes sostiene que los estándares no son favorables para la equidad, dado que estos tienen a una homogenización desfavorable para la equidad.

Otra de las problemáticas que se observa al fijar los estándares es que estos no suelen contener los cuatro elementos que permitirían que un estándar fuera útil, de hecho en la mayoría de los casos, los sistemas educativos solo toman uno o dos de ellos, siendo lo más común, encontrar objetivos pedagógicos, olvidando lo deseable, que serían los elementos de excelencia, lo observable, elemento de especial importancia para el docente, y lo factible que sería aquello que sería posible lograr de acuerdo a las condiciones que rodean al proceso educativo.

Una tercera observación sería que al establecer estándares, estos solo pueden operar efectivamente si se les confiere autoridad a las personas que los elaboran y a su trabajo, de ahí la importancia que los maestros y no únicamente las autoridades educativas están involucradas en su elaboración.

4.2 Información

Su importancia es central, pues permite diagnosticar y evaluar los avances. Se refiere particularmente a información relacionada con el desempeño de la escuela y en dirección hacia el logro de los estándares.

Tabla 4. Comparación de las distintas maneras de evaluar de los diferentes sistemas educativos en diversos países de América

<p>E.U.A.</p>	<p>El acta o ley NCLB establece que se mida el desempeño de los estudiantes de 3° a 8° grados tanto de inglés como de matemáticas.</p> <p>Los resultados y comparativos del progreso de las escuelas y distrito se publican en los diarios, sin embargo también se entregan reportes del progreso individual de los alumnos a los padres de familia.</p>
<p>El Salvador</p>	<p>Los alumnos del programa salvadoreño EDUCO se someten a las mismas pruebas de desempeño que el resto de los estudiantes de escuelas públicas. Los resultados han sido superiores en numerosas ocasiones desde que se implementó el programa. Los resultados de la evaluación se difunden a través de boletines que llegan a las escuelas y que permiten la comparación con los resultados regionales y del país.</p>
<p>Colombia</p>	<p>Las pruebas de medición de los aprendizajes, conocidas como SABER son muestrales, y están referidas a criterios, evalúan el rendimiento académico de acuerdo a una escala predefinida de tres niveles de desempeño. Además, las pruebas se complementan con cuestionarios de contexto para estudiar los factores escolares y extraescolares asociados al rendimiento académico, tales como características de escuela, maestro, alumno y familia.</p> <p>Los informes de las pruebas SABER presentan los resultados de aprendizaje con comparaciones a nivel nacional, a nivel departamental, por tipos de escuela (urbano o rural) y tipo de gestión (privada u oficial). Los datos de rendimiento de cada subgrupo se reportan en forma de porcentaje de respuestas correctas.</p> <p>Los informes son de difusión general a través de las escuelas.</p>
<p>Brasil</p>	<p>El SAEB, Sistema de Evaluación de Educación Básica, aplica evaluaciones anuales de tipo censal, a partir de las cuales ofrece información acerca del desempeño de los estudiantes, su principal objetivo es ser una fuente de información para la formulación de políticas gubernamentales.</p> <p>Por su parte, el SIMAVE, Sistema de Minas Gerais de Evaluación de la Educación Pública aplica pruebas censales, los resultados se reportan en forma de criterios por competencias en las asignaturas. También se aplican cuestionarios para identificar las características socioeconómicas, aunque no se realizan estudios para identificar la influencia de estos factores en el rendimiento escolar. Las escuelas reciben reportes con gráficos determinando el nivel de desempeño (crítico, intermedio o suficiente) por área de estudio. Además, se ofrecen comparativos de la escuela con respecto al municipio, la región y el estado. Los padres no reciben reportes de los resultados, excepto aquellos que son representantes de los gobiernos escolares de cada institución. El Ministerio de Educación del estado emplea la información para el diseño de capacitaciones y para la selección de escuelas que recibirán atención prioritaria.</p> <p>Las acciones principales del Programa Nueva Escuela de Río de Janeiro, contemplan el seguimiento longitudinal del desempeño de los niños a medida que avanzan en el sistema. Para difundir los resultados del desempeño de los estudiantes en cada asignatura, se realizan informes basados en índices de referencia que se componen a partir de los resultados promediados de un grupo de escuelas con características sociales similares. El índice final para cada escuela dentro de su propio grupo de referencia se da promediando los puntajes estandarizados para cada una de las tres dimensiones de la evaluación, y expresando dicho promedio en una escala</p> <p>En Paraná, las pruebas aplicadas son censales con treinta preguntas por área del conocimiento. Los resultados de las pruebas se publican en los diarios, y se emiten reportes para los padres, los cuales presentan en forma de porcentaje el nivel de desempeño alcanzado en cada asignatura. Además estos informes contienen los resultados estatales, municipales y de la escuela, a partir de los cuales las organizaciones escolares redactan informes, identifican problemáticas y proponen vías de acción. En Paraná, se presenta también una síntesis de los contenidos curriculares con bajo desempeño generalizado, un análisis pedagógico de los mismos y orientaciones para los docentes.</p> <p>Para obtener información relativa al desempeño docente, en Ceará se aplicaron inicialmente pruebas mediante el programa CAT (Pruebas Asistidas por Computado), que se basan en la Teoría de la Respuesta al Ítem. Posteriormente, el programa fue rebautizado como Spaece-Net, dando lugar también a la creación de una conexión entre el Spaece-Net y el Programa para el Mejoramiento de la Educación Básica, estableciéndolo como el principal indicador de calidad de la escuela.</p>

<p>Chile</p>	<p>Las pruebas son de tipo censal, aunque en un principio habían sido diseñadas con referencia a normas, recientemente se ha redefinido el modelo, y en la actualidad se reportan los resultados con referencia a criterios. Los instrumentos incluyen preguntas cerradas de opción múltiple. Además todos los operativos de evaluación son acompañados de cuestionarios de contexto para establecer la relación entre los factores escolares, extraescolares y el rendimiento académico.</p> <p>Los reportes presentan los resultados nacionales, por regiones geográficas, tipo de escuela (urbana o rural) y tipos de administración (municipal, privada o subvencionada), y se emplea la metodología de equating, la cual permite inferencias más confiables sobre el progreso en los aprendizajes a lo largo de la última década.</p> <p>Lo resultados se emplean como indicador en la selección de escuelas que requieren apoyo debido a su bajo rendimiento escolar, para la asignación de fondos para los Proyectos de Mejoramiento Educativo y para otorgar incentivos docentes mediante el SNED, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos.</p>
<p>México</p>	<p>ENLACE es la prueba nacional de mayor importancia para evaluar el desempeño de los estudiantes tanto de instituciones públicas como privadas. En la prueba anual y de tipo censal se evalúan el lenguaje, matemáticas y otra área del conocimiento cada año varía. Los resultados se difunden mediante reportes individuales para las escuelas y los padres y mediante rankings que consideran a todo el país.</p>

Como se ha visto a lo largo del análisis, ha habido una tendencia por incurrir en el error de creer que al informar acerca de los resultados de las pruebas se está evaluando, así como que está entrega de información será suficiente para mejorar en el rendimiento y la rendición de cuentas. Sin embargo para que esto realmente ocurra, no solo se debe informar, sino que debe haber un diálogo entre la escuela, padres y autoridades educativas que permita a esta etapa dar un verdadero sentido formativo.

Por otra parte la calidad de la información no se manifiesta únicamente en los resultados de las pruebas, para la información sea verdadera mente útil, los informes escolares deben contener información contextual, como antecedentes de los maestros y alumnos, el manejo de los recursos, las normas, y toda aquella información que permita una comprensión más amplia de las características de la escuela y los problemas que enfrenta.

4.3 Consecuencias

Se refiere al tipo de sanciones o incentivos que tienen como finalidad motivar, sobre todo a los docentes para mejorar los resultados en el desempeño escolar, que se refleja a través de las pruebas escolares

<p>E.U.A.</p>	<p>Las escuelas que no cumplen con los requerimientos del progreso anual del desempeño (AYP) son identificadas como escuelas con necesidades de mejora y se les obliga a proveer servicios adicionales a sus estudiantes como tutoriales o sesiones adicionales, además, si no cumplen por dos años consecutivos con el progreso en el desempeño, el sistema brinda a los padres la opción de cambiar de escuela recibiendo transporte gratuito. Aquellas escuelas que no cumplen las metas durante cinco años son reestructuradas, lo cual suele incluir cambio de personal o que el gobierno estatal se haga cargo de la escuela. Por otra parte, tanto las escuelas como los maestros reciben estímulo mediante premios</p>
----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

E.U.A.	financieros cuando logran las metas Algunos estados tienen políticas que impiden la aprobación del año escolar a aquellos estudiantes que no dominen las habilidades correspondientes y suelen enviarlos a cursos durante los periodos vacacionales
El Salvador	Dado que la agrupación ACE de cada escuela, integradas por representantes de los padres de familia, la comunidad y miembros de la escuela son las directamente responsables del servicio escolar que recibe la comunidad, son están también las encargadas de incentivar o sancionar a los docentes según su propia normatividad, llegando incluso al despido.
Colombia	Los informes de las pruebas SABER se difunden entre las autoridades políticas y técnicas del sector, así como a representantes locales mediante folletos explicativos, foros, talleres de interpretación de resultados y otros eventos públicos con la finalidad de ejercer presión sobre las escuelas.
Brasil	<p>En Minas Gerais, existe una fuerte tradición de bajas consecuencias. De hecho la idea de ir más allá y emplear la información de las pruebas para fines de rendir cuentas está excluida de acuerdo al artículo 126 del SIMAVE. Sin embargo, las escuelas reciben apoyo, además de ser objeto de investigaciones y supervisiones cotidianas para resolver esta situación.</p> <p>Conforme a la ley que creó el Programa Nueva Escuela de Río de Janeiro, las escuelas se clasifican en cinco niveles de acuerdo a sus puntajes globales oficiales. Cada uno de estos niveles implica una gratificación mensual que varía con máximo US\$170.00 para maestros de tiempo completo y de US\$125.00 para directores de escuela. Para las mejores 50 escuelas, el premio es del 100%, en tanto que para las siguientes 50, el premio es del 50%. También se destina una cantidad al personal administrativo, maestros de tiempo parcial y alumnos con mejores puntajes.</p> <p>En Paraná, dado que uno de los objetivos es que tanto la sociedad como los padres ejerzan presión sobre las escuelas, el Ministerio de Educación del Estado capacita a las asociaciones y grupos de padres en el análisis y comprensión de los reportes mediante conferencias y talleres a fin de que estos asuman el papel de multiplicadores.</p> <p>En Ceará, existe un sistema de incentivos bajo el nombre de El Premio Educativo del Nuevo Milenio, su finalidad es promover el reconocimiento público de las escuelas con el mejor desempeño. Las mejores 100 escuelas reciben un premio, siempre que el promedio de la escuela sea cinco o más. Para las mejores 50 escuelas, el premio es el 100% del valor especificado, en tanto que para las siguiente 50, el premio es el 50%. El premio va a cada miembro del personal de la escuela de manera proporcional al tiempo de estancia en ella.</p>
Chile	Los resultados de las pruebas se publican en los diarios, así mismo se realizan rankings de las escuelas basados en distintos criterios, el objetivo es que la sociedad ejerza presión sobre las escuelas y sus resultados
México	Años atrás se implementó el programa Carrera Magisterial a partir del cual se buscaba motivar a los docentes a través de incentivos económicos en su salario quincenal después de conseguir una calificación satisfactoria en un examen para este fin. En la actualidad los requisitos para conseguir este incentivo se han incrementado, al día de hoy se promedia la calificación del docente en su prueba, los resultados de su grupo en la prueba ENLACE y una calificación del director de la escuela donde labora. Con las muy recientes reformas, se busca profesionalizar la carrera docente, por lo que de acuerdo a las últimas modificaciones en leyes secundarias, se estará en posibilidades de evaluar anualmente al docente e incentivarlo o sancionarlo

Tabla 5. Comparación de las sanciones aplicadas por los diferentes Sistemas Educativos de los países y estados mencionados

Existen fuertes dudas acerca de si un sistema de rendición de cuentas con bajas consecuencias pueda ser efectivo. De hecho muy pocos han adoptado programas de altas consecuencias. Algunos argumentos al respecto puede ser la actitud hostil de un gran número de maestros hacia las evaluaciones, sobre todo basados en el pensamiento de que las pruebas están diseñadas para medir el desempeño cognitivo

de ciertas áreas, dejando de lado las características y dificultades de las escuelas. Otro argumento podría estar en la desconfianza de las explicaciones oficiales y la sospecha de que en manos de un gobierno hostil, los resultados puedan ser empleados en contra de los intereses de los maestros.

4.4 Autonomía

Concepto por el que se aluden al que la escuela debiera tener libertad para tomar las medidas necesarias para mejorar su propio desempeño. Otorgar autonomía o autoridad a las escuelas implica básicamente dos cosas, primero la posibilidad de desarrollar sus propios equipos de personal que compartan el objetivo de elevar la calidad y segundo la posibilidad de administrar sus recursos de acuerdo a las necesidades y características específicas de la escuela.

Tabla 6. Comparación en relación a la autonomía ejercida entre los diferentes Sistemas Educativos de los países y estados mencionados

E.U.A.	El sistema escolar es uno de los más descentralizados del mundo. Los estados ejercen amplio control, sobre los sistemas escolares locales y son estos a través de los condados y distritos quienes recaudan recursos para la educación mediante impuestos; el gobierno federal provee fondos solo para ciertos programas nacionales.
El Salvador	Las escuelas del programa EDUCO gozan de altos niveles de autonomía. Aunque responden a los estándares educativos nacionales, las escuelas están en posibilidades de formar sus propios equipos de trabajo, y tomar decisiones de tipo administrativo e incluso pedagógico de acuerdo a las necesidades de la comunidad, esto siempre bajo la dirección y autorización del grupo ACE de cada comunidad, integrado por representantes de la sociedad, los padres y miembros de la escuela.
Colombia	Las escuelas no tienen autonomía, de hecho las decisiones más importantes se toman a nivel federal, y aunque algunos estados y municipios dan continuidad a varios programas del gobierno federal, no existen hasta la fecha iniciativas que surjan de niveles como el municipio o estado hacia la federación.
Brasil	La responsabilidad por la administración de la educación recae en las autoridades estatales y municipales, sin embargo a nivel federal se han establecido lineamientos y estándares a los que todos los estados se sujetan. De acuerdo a la Ley de Directrices y Bases de Educación, las escuelas tienen cierta libertad para crear y ejecutar su propia propuesta pedagógica, administrar su personal, los recursos materiales y financieros para lo cual deben crear su propio proyecto institucional. En el estado de Minas Gerais , no existe evidencia de la implementación decisiva de una política que promoviera autonomía en las escuelas, sin embargo, se han desarrollado procedimientos para promover la descentralización a través del fortalecimiento de la gestión de las escuelas. Aunque el programa Nueva Escuela en Río de Janeiro , buscaba como objetivo mejorar la calidad de la educación, establecer métodos más democráticos de gestión escolar, dar mayor autonomía a las escuelas y en general conjugar los esfuerzos del ministerio con las escuelas, así como fortalecer la articulación de las políticas a nivel municipal y estatal, después de más de una década, no hay claras evidencias de que estos objetivos se hayan alcanzado, especialmente lo relativo a la autonomía de las instituciones educativas, pues

	<p>las decisiones continúan tomándose por las autoridades educativas del estado.</p> <p>En Paraná, se dispone de escasos márgenes de autonomía para las escuelas, pues todas las decisiones son tomadas finalmente por las autoridades máximas del Ministerio de Educación del estado, tales como la evaluación, la implementación e impacto de programas de específicos, y aún las formas y estrategias de relación con los padres de familia, la dotación de bibliotecas, material pedagógico y cursos de capacitación docente.</p> <p>Por su parte, en Ceará, el desarrollo de políticas de evaluación, así como la difusión de los resultados nunca ha sido vistos como parte de alguna estrategia para promover la autonomía de las escuelas o al menos de las municipalidades, por lo que tampoco se han implementado políticas para el fortalecimiento de la gestión en las instituciones educativas.</p>
Chile	<p>En Chile, la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) permite desde 1990 a las escuelas definir sus propios planes y programas de estudio dentro de un marco nacional de objetivos fundamentales y contenidos mínimos elaborado por el Ministerio de Educación y aprobado por el Consejo Superior de Educación, sin embargo las escuelas no están en posibilidades de crear sus propios equipos de trabajo o tomar decisiones trascendentales en lo que respecta a su organización, estas se encuentran supeditadas a lo que establece cada municipio</p>
México	<p>Las escuelas responden en todos los lineamientos a lo establecido por las autoridades superiores estatales y a su vez federales representadas a través de la Secretaría de Educación Pública, sin embargo tienen cierto grado de autonomía en lo que se refiere a la administración de los recursos provenientes de programas como Escuelas de Calidad.</p>

4.5 Capacidad de gestión o desarrollo de capacidades

Bajo este concepto, se hace referencia al conjunto de habilidades y conocimientos que les permita a las escuelas identificar y trabajar sobre sus propias necesidades y áreas de oportunidad para mejorar su gestión y el servicio educativo que brindan, por lo que se recomienda la dotación y apoyo de materiales y personal especializado que le permita a las escuelas ir superando sus vulnerabilidades.

Tabla 7. Capacidad de gestión entre los diferentes sistemas educativos en diversos países de América

E.U.A.	<p>Los estados ejercen un fuerte control sobre los condados, quienes a su vez lo hacen con las escuelas, las cuales se someten a los lineamientos establecidos con poca libertad de acción.</p>
El Salvador	<p>Se responsabiliza a las comunidades por la educación de la localidad, las escuelas son administradas por la Asociación Comunal para la Educación (ACE), la selección de sus miembros se realiza democráticamente entre los padres de familia cada dos años</p>
Colombia	<p>Hasta la fecha no existe alguna iniciativa concreta que busque el fortalecimiento de la gestión escolar a partir de la autonomía de las escuelas, de hecho esto se promueve pero como un asunto de poca prioridad.</p>
Brasil	<p>No aplica, dado que los estados y municipios son responsables de administrar los servicios educativos, por lo que es a estos mismos niveles a quienes les corresponde desarrollar estrategias para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las escuelas.</p> <p>En Minas Gerais, se han promovido estrategias y programas para el fortalecimiento de las capacidades de las escuelas, sin embargo estos obedecieron más a un esfuerzo por reducir las actividades del ministerio de educación del estado al liberar la creatividad de las escuelas, democratizar la gestión escolar y promover la</p>

<p>Brasil</p>	<p>participación comunitaria debido al enorme tamaño del sistema educativo de Minas Gerais.</p> <p>Un aspecto más que contempla el Programa Nueva Escuela de Río de Janeiro, es el fortalecimiento de las capacidades de las escuelas, por lo además de evaluar el desempeño académica de los estudiantes, también se evalúan ocho dimensiones de la gestión escolar, que incluyen Planificación, Gestión de Recursos Humanos, Gestión de Recursos Financieros, Infraestructura Escolar, Participación de Padres de Familia, Integración de Escuela-Comunidad, Gestión del Proceso Educativo y Nutrición.</p> <p>Junto con las pruebas para evaluar el desempeño académico, en Paraná se aplican cuestionarios a docentes y directores para estudiar factores asociados al rendimiento académico, tales como gestión, administración escolar, nivel económico y social de alumnos y familias.</p> <p>El Premio Educativo del Nuevo Milenio de Ceará, no contemplaba como un objetivo promover la autonomía escolar, por lo que las decisiones relevantes se toman al interior del Ministerio de educación del estado.</p>
<p>Chile</p>	<p>Complementariamente, a las pruebas, un equipo técnico especial realiza seguimientos cuanti-cualitativos mediante encuestas y observaciones a docentes, directores y escuelas que llaman la atención tanto por el bajo como por el alto rendimiento. Esto con el objetivo de estudiar la influencia de los factores relativos a la gestión sobre el logro académico de los alumnos, sin embargo esto no obedece a un objetivo relacionado con el fortalecimiento de las capacidades de las escuelas, sino más bien a un nivel de investigación.</p>
<p>México</p>	<p>A través del programa Escuelas de Calidad, se ha buscado fortalecer las capacidades de las escuelas al promover el desarrollo de proyectos de mejora de acuerdo a sus características y necesidades. Uno de los beneficios de participar en este programa es el otorgamiento de recursos económicos a las escuelas, sin embargo muchas instituciones no participan en el programa debido a la fuerte carga burocrática.</p>

La exigencia de rendir cuentas y hacerse responsable por los resultados de pruebas, es solo una etapa en el proceso de mejora tanto de los servicios educativos como del rendimiento escolar, como ya se ha reflejado, los distintos países a pesar de las deficiencias que deben ir resolviéndose de a poco, han avanzado en el establecimiento de estándares, realizan evaluaciones, comparan resultados y en buena medida se difunden, también buscan motivar al docente ya sea mediante incentivos o sanciones, sin embargo poco o casi nada se ha avanzado en el desarrollo de programas de capacitación y seguimiento que sirvan de andamiaje para que los maestros superen las deficiencias que les impiden convertirse en los agentes de cambio que las escuelas requieren y que la autoridad exige para cederles cierto de control de las instituciones educativas

4.6 Descentralización

Un sexto elemento que no aparece en la literatura especializada como un pilar para la rendición de cuentas, pero que sin embargo es indispensable para que esta se dé es la descentralización.

El análisis comparativo realizado indica un impacto positivo de la autonomía de toma de decisiones de las escuelas en algunas áreas sobre la calidad e incluso de la calidad de la educación. Esto parece sugerir que la descentralización de las

responsabilidades de las escuelas en algunas áreas y particularmente en el área de la gestión de los docentes, posibilita la maximización del uso de los mecanismos locales de la rendición de cuentas. Por ejemplo en algunos casos la gestión descentralizada de los docentes fue particularmente eficaz por efecto del aumento de voz y/o control de los padres frente a los maestros.

Tabla 8. Comparación de la descentralización de los sistemas de educación en diversos países de América

E.U.A.	<p>El sistema escolar es uno de los más descentralizados del mundo.</p> <p>Los estados ejercen amplio control, sobre los sistemas escolares locales y son estos a través de los condados y distritos quienes recaudan recursos para la educación mediante impuestos; el gobierno federal provee fondos solo para ciertos programas nacionales.</p>
El Salvador	<p>El Salvador lanzó el programa EDUCO en las zonas rurales, el cual busca promover un modelo de autonomía de las escuelas con amplia participación de las comunidades. El programa consiste en que cada escuela establezca un consejo que fuera elegido y que debe estar compuesto por padres, docentes y director. Dicho consejo firma un convenio especial con el Ministerio de Educación, con lo cual se descentralizan todos los fondos, permitiendo al consejo administrar a todos los docentes, hacerse cargo de todos los costos de la prestación del servicio y mantenimiento.</p>
Colombia	<p>Colombia impulso fuertemente la descentralización de los servicios educativos hacia los municipios, a partir de 1986, posteriormente a través de la Constitución en 1991 dió énfasis a los niveles regionales denominados 'departamentos'.</p> <p>Además Colombia implementó un procesos de certificación tanto para los municipios como para los departamentos, a partir del cual recibían autorización de la autoridad nacional para administrar todos los recursos humanos y los fondos asociados al presupuesto financiero; para ello se establecieron condiciones previas que incluían el establecimiento de un marco institucional, un plan de desarrollo y un sistema de información.</p>
Brasil	<p>Los servicios educativos son entregados tanto por los estados como por los municipios desde 1930, sin embargo a partir de la Constitución de 1988 y más recientemente, con la reforma de financiamiento de 1996, las responsabilidades de estos últimos se incrementaron. Entre las responsabilidades que fueron transferidas está la administración y costos del personal, las responsabilidades por el financiamiento y algunos aspectos relativos a la planeación y establecimiento de currículos. La relación entre el área central y los estados así como los municipios se ha mantenido muy flexible, estando caracterizada por la ausencia casi total de especificaciones de las responsabilidades del centro y los estados, esto a pesar de las recientes Leyes de Educación aprobadas</p>
Chile	<p>En este país se transfirió la prestación del servicio al nivel municipal gradualmente desde 1981, a través de convenios en los que se establecieron claramente las responsabilidades y obligaciones de los municipios, además de vincular los recursos económicos con la matrícula, a pesar de todo esto, en Chile se ha mantenido políticas del personal y financiamiento bastante centralizadas</p>
México	<p>México ha desarrollado su proceso de descentralización desde 1992, sin embargo mantiene bastante centralizadas sus políticas del personal y financiamiento.</p>

Capítulo V

*Conclusiones: El desafío de la
rendición de cuentas en la
Educación Básica Mexicana*

Como resultado de la comparación de las experiencias educativas en América, se concluye que aunque todos los países reconocen la necesidad de establecer alguna forma de rendición de cuentas para elevar el rendimiento de los alumnos y mejorar el servicio educativo, muy pocos han avanzado en este sentido con pasos decisivos para lograrlo

Los desafíos a los que se enfrentan los países para el desarrollo de la “*accountability*”, pueden ser divididos en dos grandes categorías: aquellos los cuales son externos al sector educativo y aquellos que son internos al sistema educativo. Algunos ejemplos de estos desafíos externos son:

- La falta de experiencia de los ciudadanos en una democracia, lo que conduce a un comportamiento pasivo que reduce la voz de los padres y ciudadanos con respecto a la educación, por lo que el reto es incrementar la experiencia de los ciudadanos para la participación organizada que fortalezca los procesos democráticos e incida la participación ciudadana en la observancia del logro educativo de la educación en general.
- Las prácticas administrativas deficientes que prevalecen en el sector público, y que dificultan que el sector educativo logre por su propia cuenta mejorar su administración, por lo que es imperante, establecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidades a los procesos administrativos que superen las deficiencias en el sector público para que la educación, tanto pública, como privada, se base en estándares reales y no simulados de calidad educativa.)
- Deficiencias en cómo se manejan los presupuestos y los gastos del sector público conducen a financiamientos poco predecibles, problemática que puede atenderse al incrementar la participación ciudadana organizada para la observancia de la aplicación de los presupuestos y los gastos financieros de las escuelas por medio de los consejos escolares de participación social.
- Escasa transparencia, rendición de cuentas y falta de mecanismos reales de sanción sobre la responsabilidad de los encargados de la administración pública, lo cual es un reclamo actual de la sociedad en su conjunto y no puede postergarse, por lo que debe transformarse desde el discurso político hasta el establecimiento de políticas públicas para generar una cultura sobre esta necesidad que movilice a todos los sectores y a la educación hacia mejores

niveles de calidad.

En lo que corresponde a los desafíos internos y sobre los que el sector educativo tiene posibilidades de fortalecer son:

- **Mejorar la administración:** Los ministerios de educación y secretarías según corresponda, así como sus oficinas regionales o estatales deben trabajar para llevar a cabo un análisis institucional de su funcionamiento, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de la capacidad de proporcionar asistencia a las escuelas para que sean más autónomas y fortalezcan su propia capacidad de evaluar a los alumnos y a sí mismas; para ello se requiere lo ya multimencionado y reconocido por el propio gobierno federal, en el sentido de capacitar a los mandos directivos sobre la gestión educativa.

- **Mejorar la información para el usuario:** La mayoría de los países han establecido evaluaciones para los estudiantes con base a muestras y hasta ahora están cambiando hacia las evaluaciones que se basan en censos, pero pocos han fortalecido significativamente las funciones de supervisión, por lo que casi no existen evaluaciones escolares reales en las que se debería considerar las características particulares de cada escuela. Algunas prioridades para mejorar la información hacia el usuario son entonces incluir evaluaciones por estratos que consideren el contexto donde se ubican las escuelas, expandir la evaluación hacia la aplicación de censos, y la publicación y difusión de sus resultados, que permita la comparación con otras escuelas, la región y el país en general.

Deben realizarse también esfuerzos para el acceso, difusión y publicación de los presupuestos y gastos de todas las escuelas, que permitan una comparación con otras instituciones y con el referente de los ingresos mínimos con los que cada alumno debería contar, para todo esto, los consejos escolares de participación social pueden ser un vehículo positivo para la difusión verás de información a los padres y personas interesadas localmente en determinadas escuelas sobre el desempeño de los maestros y del aprovechamiento escolar, así como de las decisiones directivas.

- **Crear premios y otorgar el reconocimiento público para las escuelas y docentes con mejor desempeño,** así como sanciones para aquellos que no mejoren el rendimiento de los estudiantes y las escuelas después de recibir el respectivo apoyo mediante capacitaciones.

5.1 El desafío de desarrollar un sistema de rendición de cuentas en educación básica en México

En México, pese al progreso significativo alcanzado en las décadas recientes en términos de acceso a la educación, y en los índices de terminación, aún persisten desafíos considerables respecto a cómo mejorar la calidad de los servicios educativos

En este contexto, la SEP y la OCDE establecieron en 2012 el Acuerdo para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas en México. El propósito del acuerdo fue determinar no sólo qué cambios de política deben considerarse en México, sino también cómo diseñar e implementar reformas de política con eficacia, partiendo de las iniciativas en marcha, así como de las condiciones, restricciones y oportunidades locales. A estas consideraciones se suman las conclusiones obtenidas en el desarrollo de este proyecto de investigación

- México debe hacer un esfuerzo por buscar la equidad y mayor eficacia de la inversión en educación de todos las regiones y los estados del país, pues demostrado está el vínculo directo que existe entre el gasto por alumno reflejado en infraestructura y materiales con el desempeño de los alumnos.
- Todos los actores deben rendir cuentas acerca del avance en el aprendizaje de los alumnos, siempre y cuando se les proporcione la asistencia técnica y la formación de capacidades necesaria.
- Para que la rendición de cuentas sea efectiva, se requiere de establecer estándares claros de contenido y desempeño para todos, así el papel del docente es buscar a través de su desempeño diario alcanzar estos objetivos, el de las autoridades brindar el apoyo necesario para ello, y el de los padres y la sociedad exigir a ambos el cumplimiento de estos.
- Las medidas de rendición de cuentas deben incluir criterios complementarios relacionados con el esfuerzo y el desempeño, a fin de que los resultados sean consecuencia de un proceso gradual de evaluación y de fuentes múltiples de evidencia válidas y confiables que no dejen fuera las características propias de las escuelas para ello los modelos de valor agregado ofrecen una medida equitativa y más precisa del crecimiento de los estudiantes y del desempeño de la escuela
- Deberá establecerse un programa de desarrollo para la prueba ENLACE, pues

a pesar de la validez y confiabilidad demostradas por esta evaluación de acuerdo a la OCDE, es prioritario que esta considere los temas de demanda cognitiva, alineamiento curricular y coherencia.

- Buscando considerar el aspecto cualitativo de las escuelas, debe contarse con datos sobre el desempeño de los estudiantes y modelos de análisis apropiados, que permitan identificar aquellas escuelas con bajo desempeño, con alto desempeño y los casos que necesitan observación para seguimiento, pues la educación en México debe asegurarse de que todos los alumnos, sin importar cuáles sean sus antecedentes socioeconómicos, étnicos o lingüísticos, deberán tener las mismas oportunidades de aprender y lograr niveles altos de desempeño.
- Deben desarrollarse estándares para los docentes con miras a proporcionarles una guía clara sobre qué se considera una buena práctica docente, así como oportunidades de desarrollo y mejora profesionales.
- Par asegurarse de que los maestros cumplan con los niveles mínimos de desempeño profesional y resultados, la clave está en desarrollar un marco de evaluación robusto, transparente y equitativo de los maestros en servicio.
- Los incentivos para docentes deberán adoptar múltiples dimensiones de la motivación con el objetivo de fomentar un ambiente de trabajo atractivo, crear y facilitar el progreso en un sendero profesional, proporcionar acceso al desarrollo profesional e identificar y fomentar prácticas de enseñanza eficaces
- Además a través del sistema de incentivos deberá reflejarse la calidad de la enseñanza por lo que es prioritario su integración con un sistema de sólida capacitación y de gestión de recursos humanos en las escuelas.
- Los incentivos para los maestros en servicio en México deberán motivarlos en forma individual para mejorar su desempeño, pero utilizar a la escuela como la unidad básica de rendición de cuentas

5.2 Etapas de política pública para implementar sistemas de rendición de cuentas

Sin dejar de lado los avances que México ya ha alcanzado en diversos aspectos, ha de darse consecución a una serie de etapas que permitan al país el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas efectivo que permita mejorar poco a poco mejorar

el rendimiento de los estudiantes mexicanos. Este proceso puede incluir una serie de cuatro etapas

1. Iniciar un diálogo nacional con respecto a lo que las escuelas deberían producir para el establecimiento de estándares educativos.

En este deberán participar los padres, dirigentes políticos, la comunidad empresarial, los medios de comunicación, por supuesto docentes y las autoridades educativas que al tomar acuerdos establecerán las bases de los objetivos de aprendizaje y las responsabilidades para este proceso de rendir cuentas, con ello se logrará mejorar el rendimiento educativo.

2. Mediciones, pruebas y evaluaciones.

Una vez señalados los estándares se deben desarrollar las evaluaciones y pruebas que permitan identificar los grados de avance y de esfuerzo tanto de alumnos como de maestros. Es importante no olvidar que las simples pruebas ofrecerán una visión parcial del desempeño escolar, por lo que estas deben ir acompañadas de otros recursos donde se consideran las características contextuales de las escuelas.

3. Asegurar el cumplimiento

Además de decidir lo que desean que sus escuelas produzcan y medir regularmente su producción, se deben establecer mecanismos que garanticen que el sistema está haciendo lo que se supone que debe hacer; para ello tanto las autoridades como los padres deben participar; los primeros verificando mediante supervisiones, análisis de los resultados de pruebas, así como incentivando o sancionando de acuerdo a los resultados y los segundos mediante la exigencia a través de grupos como los Consejos de Participación Social y la Asociación de Padres de Familia

4. Fortalecer capacidades y “empoderar”

En esta etapa se entregará a los actores del sistema educativo, sobre todos las autoridades locales y escuelas de ser posible, la autoridad y los recursos necesarios para desempeñar sus funciones con cierto grado de autonomía, para ello, se debe haber identificado previamente sus necesidades de capacitación que permitan ofrecerles el tipo de saberes para fortalecer su desempeño en el aula y sean así los agentes de cambio más importantes en la educación.

La mejora en los servicios educativos y en el desempeño escolar toma tiempo y

es el resultado de la operación concertada de muchos factores. No obstante, solo los esfuerzos en conjunto, constituirán una dinámica institucional poderosa que permita responsabilizar a todos los actores educativos y funcionarios así como a la sociedad por sus acciones, frente a este objetivo de mejorar el rendimiento educativo de los estudiantes en México.

Anexos
Índice de Tablas

Tabla 1. Comparativa de las características de los sistemas de rendición de cuentas	25
Tabla 2. Elementos a considerar en el diseño de un sistema de rendición de cuentas (Adaptado de Elmore et al., 1996 en Ladd, 1996)	27
Tabla 3. Comparación de los estándares educativos de varios sistemas educativos en diferentes países de América	95
Tabla 4. Comparación de las distintas maneras de evaluar de los diferentes sistemas educativos en diversos países de América	97
Tabla 5. Comparación de las sanciones aplicadas por los diferentes Sistemas Educativos de los países y estados mencionados	98
Tabla 6. Comparación en relación a la autonomía ejercida entre los diferentes Sistemas Educativos de los países y estados mencionados	100
Tabla 7. Capacidad de gestión entre los diferentes sistemas educativos en diversos países de América	101
Tabla 8. Comparación de la descentralización de los sistemas de educación en diversos países de América	103

Figuras

- Figura 14.** Esquema gráfico que representa el concepto de rendición de cuentas López Ayllón & Merino (2009)
- Figura 2.** Dimensiones Conceptuales de la rendición de cuentas
- Figura 3.** Marco de Relaciones de Rendición de Cuentas
- Figura 4.** Modelo basado en los Gobiernos Subnacionales
- Figura 5.** Modelo basado en la responsabilidad compartida a nivel subnacional
- Figura 6.** Modelo basado en la autonominación de las escuelas
- Figura 7.** Ley de fiscalización de los recursos públicos
- Figura 8.** Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), Derecho de acceso a la Información
- Figura 9.** Facultades federales exclusivas de la ley General de Educación (2013)
- Figura 10.** Facultades estatales de la ley General de Educación (2013)
- Figura 11.** Facultades concurrentes de la ley General de Educación (2013)

Figura 12. Facultades municipales de la ley General de Educación (2013)

Figura 13. Diagrama metodológico de la investigación

Figura 14. Elementos para el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas en diferentes países de América

Siglas y Abreviaturas

ACE Asociaciones Comunales para la Educación

BID Banco Interamericano del Desarrollo

CENEVAL Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior

CEPS Consejos Escolares de Participación Social

CLAD Centro Latinoamericano para el Desarrollo

CONEVAL Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social

EDUCO Programa Educación con Participación de la Comunidad

EGEL Examen General de Egreso de la Licenciatura

ESEA Ley de Educación Primaria y Secundaria

EXANI Exámenes Nacionales de Ingreso

EXCALE Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos

ICFES Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

INEE Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

LLECE Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

NLC Ley Ningún niño rezagado

NGP Nueva Gestión Pública

PCN Parámetros Curriculares Nacionales

PEC Programa Escuelas de Calidad

PREAL Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe

RIEB Reforma Integral de Educación Básica

SAEB Sistema Nacional de Evaluación de Educación Básica

SEP Secretaría de Educación Pública

SIMAVE Sistema de Evaluación de la Educación Pública

SNED Sistema Nacional del Desempeño de Establecimientos Educativos Subvencionados

SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación SPF Sociedad de Padres de Familia

Glosario

Autonomía. La autoridad y posibilidad cedida a las escuelas que les posibilita la toma de decisiones respecto a situaciones en su interior, sobre todo en lo que se refiere a la integración de grupos de trabajo (contratación de maestros), así como en el manejo de sus presupuestos.

Capacidades de Gestión. Es el conjunto de habilidades y conocimientos que se espera que las escuelas desarrollen a su interior con la finalidad de desarrollar procesos de mejora continua a través de los cuales deberán identificar sus propias problemáticas, áreas de oportunidad y desarrollar estrategias encaminadas a mejorar el servicio educativo que proporcionan.

Consecuencias. Se refieren a los incentivos o sanciones hacia los maestros dependiendo de su desempeño, el cual es generalmente evaluado mediante pruebas estandarizadas a sus alumnos.

Descentralización. Es la transferencia de responsabilidades de los gobierno federales hacia otras instancias como los estados o municipios y cuya finalidad más común es mejorar el servicio educativo.

Desempeño Educativo o Rendimiento Académico. Se refiere al conjunto de saberes construidos o desarrollados en determinado plazo de tiempo y que se miden a través de diversas formas de evaluación. Generalmente es objeto de una calificación aprobatoria o negativa.

Estándares. Conjunto de habilidades, destrezas y conocimientos que dan lugar a competencias, y que se especifican por grados y áreas del conocimiento, los cuales forman parte de los Planes y Programas de Estudio de Educación de cada país y los cuales se espera que los alumnos dominen en cierto grado a partir de su trayectoria escolar.

Evaluación. Se refiere a la etapa del proceso educativo que tiene la finalidad de medir y comprobar de modo sistemático el logro de los resultados previstos como resultados de un proceso de enseñanza. Existen distintas estrategias, tipos y niveles de evaluación.

Gestión. Es el proceso de la coordinación de la estructura formal e informal de la organización. La estructura formal incluye la definición de la misión, metas y objetivos, la estructura funcional, la organización del trabajo, los mecanismos de información y control, los procesos de solución de problemas, los principios, valores, políticas y normas, así como las sanciones formales. La estructura informal comprende la cultura y poder, los modos de operación, las relaciones personales y las sanciones informales.

Información. Se refiere al conjunto de datos relativos al desempeño escolar de los estudiantes, al desempeño de los maestros, y en general de la situación del sistema educativo, y cuya finalidad es la toma de decisiones

Rendición de Cuentas. Es el proceso a través del cual las personas, organismos y organizaciones de carácter público, privado o civil, están obligados a informar y explicar su actuar y toma de decisiones con respecto a sus responsabilidades como funcionarios. Además se cuenta con instrumentos que permite incidir en su comportamiento como sanciones o incentivos de distinto tipo.

Rendición de Cuentas en el ámbito educativo o Accountability. Se refiere al proceso por el que los actores educativos, especialmente maestros, directores y autoridades educativas explican y justifican sus decisiones o desempeño frente a su responsabilidad en el en este ámbito. En educación existen tres tipos de rendición de cuentas, al basado en el cumplimiento de reglamentos, el que se manifiesta su apego a normas profesionales y el impulsado por la medición de resultados educativos.

Referencias

- Abelmann, C. y. Elmore (1999). *"When Accountability Knocks, Will Anyone Answer?"*. University of Pennsylvania: CPRE Research Report Series RR-42. Consortium for Policy Research in Education. Graduate School of Education.
- Ackerman, J. (2004). "Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development* 32(3), 447-463.
- Ackerman, J. (2004). *"Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial"*. Washington D.C.: Documento de Trabajo No. 31., Banco Mundial.
- Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- Ackerman, J. (2004). *"Government Accountability and the Rule of Law in Consolidating Democracies"*. Documento preparado para su presentación en Ciudad de México.
- Ackerman, J. (2004). *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*. Washington D.C.: Documento de Trabajo del Banco Mundial No. 31.
- Ackerman, J. (2005). *Social Accountability for the Public Sector. A Conceptual Discussion*. Washington D. C.: The World Bank.
- Aedo, C. (2001). *"El sistema de vouchers en educación: una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile"*. Washington, D.C.: Documento de trabajo de Ilades No. 133, Georgetown University.
- Aedo, C. (1994). *"Sistema de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena"*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo: En Sistemas de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma, C. Aedo y O. Larrañaga, editores.
- Anderson, J. A. (2005). *Accountability in Education*. . Education Policy Series UNESCO: International Academy of Education-International Institute for Education Planning.
- Arellano, J. P. (2005). *"Prioridades estratégicas para mejorar la calidad de la educación en Chile"*. Santiago, Chile.: Fundación Chile.
- Benavides, M. A. (2003). "Los consejos de participación social". *Colaboraciones libres, Vol.3 Núm. 050*, 57-59.
- Bobbio, N., Mattueucci, N., & Pasquino, G. e. (1983). *"Diccionario de Política"*, 11a edición. México: Editorial Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. (2000). *"Intelectuales política y poder"*. Buenos Aires Argentina: Editorial EUDEBA.
- Bovens., M. (2006). *"Analysing and assesing public accountability. A conceptual framework"*. European Governance Papers núm, C-06-01.
- Bozeman, B. (1998). *La Gestión Pública. Su Situación Actual, Fondo de Cultura Económica*. México.

- Bracho, Teresa (2005). *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC)*. México: CIDE Mimeo.
- Cais, J. (1997). *“Metodología de Análisis Comparativo”, Primera Edición*. Madrid España: Editorial Centro de Investigaciones Metodológicas.
- Cárdenas, S. D. (2010). *“La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano”*. México : Centro de Investigación y docencia económicas.
- Castiglioni, F. (1997). *“La política Comparada”, en Pinto, Julio*.
- Cejudo, G. &. (2009). *“La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, . México: Serie Cuadernos sobre rendición de cuentas, SFP*.
- CENEVAL. (2004). *“Evaluación de la educación en México”*. Ciudad de México: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.
- CLAD, (2000). *La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD/BID/EUDEBA.
- Contreras, D. O. (2005). *“Políticas educacionales en Chile: Vouchers, concentración, incentivos y rendimiento”, En Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago, Chile.: Santiago Cueto, editor, Preal.
- Cunill Grau, N. (2007). *La rendición de cuentas y el control social: una aproximación conceptual*. México: PNDU-México. Documento de trabajo. Proyecto de Protección de Programas Sociales.
- Darling-Hammond, L. (2003). *“Wanted: A National Teacher Supply Policy for Education: The Right Way to Meet the ‘Highly Qualified Teacher’ Challenge”*. Santiago: UNESCO-Santiago: Education Policy Analysis Archives vol. 11, No 37. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (1998) Primer Estudio Internacional Comparativo.
- Darling-Hammond, L. (2003). *“Standards and Assessments: Where Are We and What Do We Need?”*. TCRecord.
- De Ibarrola, M. y. (2003). *“Descentralización: ¿quién ocupa los espacios educativos? Transformaciones de la oferta escolar de una ciudad mexicana”*. México: Revista Mexicana de Investigación Educativa 8(18) 379-420.
- De Moura Castro, C. (2003). *Despertar do Gigante: Com menos ufanismo e mais directo, a educação Brasileira acorda*. Brasil: Belo Horizonte: Pitágoras.
- Diamond & Platnner (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- (DOF), D. O. (2005). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México.
- Draibe, S. M. (2004). *“Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil”, En Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

- Espínola, V. (1997). *“Descentralización del sistema educativo en Chile: impacto en la gestión de las escuelas”*. Washington, D.C.: Informe No. 10, Grupo de Desarrollo Humano, Banco Mundial.
- Fuhrman, S. H. (January 1999). *“The New Accountability”, Policy Briefs. Reporting on issues in education reform*. USA: Consortium for Policy Research in Education (CPRE).
- Gajardo, M. (2003). *“Reformas educativas en América Latina: balance de una década”, En Formas y reformas de la educación en América Latina*. Santiago, Chile: Marcela Gajardo y Jeffrey M. Puryear, editores, Preal.
- Galiani, S. y. (2002). *“Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality”*. *Economía*. 2 (2), 275-302.
- Hanson, M. E. (1997). *“La descentralización educacional: problemas y retos”*. Santiago, Chile.: Documento de trabajo No. 9. PREAL.
- Hasieh, C. (Enero 2002). *“When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile’s Nationwide School Voucher Program”*. Documento ocasional No. 43, National Center for the Study of Privatization in Education.
- H. Congreso de la Unión, L. L. (2002). *La calidad de la educación básica en México: Perspectivas, análisis y evaluación*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Helena, G. C. (2002). *“Sistemas emergentes de evaluación: el caso de Brasil. Seminario Internacional sobre Educación Superior, Ciencia y Tecnología en América Latina y el Caribe: respuestas frente a la expansión y la diversificación”*. Brasil: Banco Interamericano de Desarrollo, Fortaleza, Gunnarsson, Victoria, Meter F. Orazem, Mario Sánchez y Aimee Verdisco.
- laies, G. (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, Argentina: IIPE-Unesco.
- Kenney, C. D. (2003). *“Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts”*. USA: Scott Mainwaring y Christopher Welna.
- Kettl, D. (1998). *En busca de claves de la gestión pública: Diferentes Modos de Cortar la Cebolla*. México: Bozeman, B. (editor).
- Latapí, P. (1975). *“Reformas educativas en los últimos cuatro gobiernos (1952-1975)”*. México: Comercio Exterior.
- Llerenas, V. (7-10 Noviembre 2006). *“Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social”*. Guatemala: Artículo presentado en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- López, S. &. Merino M. (2009). *“La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos”*. México: Serie Cuadernos sobre rendición de cuentas, SFP.
- Mares Guia Neto (1999). *“As reformas educacionais no estado de Minas Gerais”En Reformas Educacionais e Autonomia das Escolas*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- McGinn, N. y. (1986). "La descentralización educacional en América Latina: ¿Política nacional o lucha de facciones?". *La Educación*, 99, 20-45.
- McMeekin, C. J. (2006). *Accountability educacional:posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago Chile: PREAL-CIDE.
- McMeekin, R. W. (2006). "Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina"en O'Donnell, Guillermo A. (2003) "Horizontal Accountability. *The Legal O'Donnell, Guillermo A.(1998) "Horizontal Accountability inNewDemocracies"*. Journal of Democracy 9(3): 112-126.
- Merino, M. (2008). "La transparencia como política pública", Acker- MAn (ed.), *Más allá del acceso a la información, Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- Newmann, F. K. (1997). Accountability and school performance: Implications from restructuring schools. *Harvard Educational Revies*, 67, 41-74.
- Noriega, M. (2001). "La descentralización educativa. Los casos de Francia y Mèxico". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 23:1.
- O'Donnell, G. A. (2000). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* (Vol. 1): 55-69.
- OCDE. (2004). *Reviews of National Polycies for Educations: Chile*. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos .
- Olivera Campirán, M. (2005). "Evolución Histórica de la Educación Básica a través de los Proyectos Nacionales: 1921-1999"(en línea).
- Insunza & Olvera Rivera, A. (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad de Veracruz.
- Peschard, J. (1994). *La cultura democrática*. México: Cuadernos de Divulgación Democrática, IFE.
- Peters, G. (1999). "La política de la Burocracia". Ciudad de México, México: Editorial Fondo Cultura Económica.
- PREAL. (2000). "Creando autonomía en las escuelas". Santiago, Chile : PREAL.
- PREAL. (2001). "Quedando Atrás: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina". Washington and Santiago: Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe.
- PREAL. (2003). "Un llamado a la responsabilidad por los resultados",Rendición de cuentas en educación No. 1 Publicado en inglés como "A Call for Accountability". *Serie Políticas, Policy and Politics in Education, Policy Series*, año 5/No. 15 , (October), Accountability in Education/ N° 1.
- Raczyinski, D. y. (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Santiago, Chile: Cieplan.
- Rasmussen, J. (1971). "El proceso político. Estudio Comparativo", *Primera Edición, Universidad de Vanderblit*. México: Editorial Diana.

- Ravela, P. (2002). "¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?". Santiago, Chile: Documento de trabajo No.22.
- Reimers, F. y. (1997). *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy around the World*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Ross, B. (2001). "La política de la reforma administrativa dilemas y soluciones improbables" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 20. Caracas Venezuela: Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Sadek, M. T. (2000). "The New Public Prosecution and the Efficacy of Accountability Mechanisms", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. Notre Dame France : Kellogg Institute for International Studies.
- Santizo Rodall, C. (2004). "Quality Schools Programme in Mexico", en *UNESCO (2004) Transparency in education, Schedler, Andreas (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia 03*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sartori & Morlino, (1994). "La Comparación en las Ciencias Sociales", *Primera Edición en Castellano*. Madrid España: Alianza Editorial.
- Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability". en *Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (ed.)*.
- Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability" en *Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Schein, E. (1992). *Organizational culture and leadership*. San Francisco USA: Jossey Bass.
- Smulovitz, C. y. (2000). "Societal Accountability: The Other Side of Control". *Journal of Democracy* 11(4): 147-158.
- Schedler, A. (1997). *The Concept of Political Accountability, Documento de Trabajo Núm. 92*. México: División de Estudios Políticos, CIDE.
- Schmitter, P. (1999). "Comments on Horizontal Accountability" en *Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, The Self-Restraining State: Power and Accountability in*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Severino, R. & Strauss R. (2005). *Improving Public Education through Strengthened Local Control*. Louisville, Kentucky: American Education Finance Association, 30th Annual Conference.
- Teresa, B. (2001-2003). *Programa de Escuelas de Calidad (PEC)*. México: CIDE: Mimeo .
- The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. (1999). London UK: Lynne Rienner Publishers.

- Tiana, A. (1996). "La evaluación de los sistemas educativos". *Revista Iberoamericana de Educación* 10, 37-61.
- Vegas, E. (2005). "Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?". Washington D.C.: Banco Mundial.
- VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. (28-31 Oct. 2003). Panamá.
- Wagner, R. (2004). *Accountability in education: A philosophical inquiry*. New York USA: Routledge.
- Winkler, D. (2000.). "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina". Washington y Santiago: PREAL Documento No 17.
- Zorrilla, M. (2002). "Diez años despues del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Desafíos, Dilemas y perspectivas". *Revista electrónica de Investigación Educativa*, 4(2).