

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA EDUCACIÓN

Un análisis de la normatividad del Programa Escuelas de Calidad

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

NAYELI AGUIRRE ARIAS

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. SERGIO CÁRDENAS DENHAM

CIUDAD DE MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2016

## **Agradecimientos**

La elaboración de una tesina es un proceso largo y, siendo sincera, complicado. Hacer una tesina puede compararse con una expedición hacia un destino poco conocido. Algunos días el trabajo es sencillo, como cuando el sendero está claro; mientras que otros días hay que caminar por tramos escarpados sin tener una idea de cuál es el rumbo.

Quiero agradecer a todas las personas que se ocuparon de que mi ánimo no decayera y de que yo persistiera hasta cumplir esta meta. Asimismo, debo reconocer las contribuciones académicas a esta investigación de muchas de esas personas: tanto de aquellas que me aconsejaron oportunamente para mantenerme en el camino adecuado, como de las que me ayudaron a regresar a éste cuando ya me había perdido.

Primero, gracias a mi familia, especialmente a mis padres, por impulsarme con su amor y apoyo incondicional, por preguntarme cómo voy y estar más orgullosos que yo de este trabajo. Gracias a Francisco, mi novio, por acompañarme en esta aventura, por escucharme y por cuidar de mí cuando yo casi sólo podía cuidar de mi tesina.

Gracias al Dr. Sergio Cárdenas Denham, quien aceptó ser mi asesor con muy buen ánimo, me compartió sus invaluable conocimientos en investigación y fue siempre paciente conmigo, a pesar de toda mi inexperiencia. Gracias a Jair, Ismael, Jorge y Pascual, quienes empezaron siendo sólo mis colegas y se convirtieron en mis amigos. Particularmente, gracias a Jair, quien llegó a ser mi segundo asesor.

Gracias a mis compañeros, quienes me escucharon tantas veces y contribuyeron con sus comentarios y sus críticas, siempre constructivas, a que yo no perdiera el rumbo o a que viera las soluciones a los problemas que enfrenté durante el proceso. Gracias a mi querida tribu: Alan, Alfredo, Andrea, Emilio, Gaby, Guillermo, Jair, Leo, Mayra, Mariana, Pau, Sofía, Sonia, Tania y Vicky.

Gracias a Alejandra Ríos, Rodrigo Velázquez y Mauricio Dussauge, quienes fueron mis profesores de Seminario de Investigación y tuvieron la pesada labor de leer mis borradores y ayudarme a mejorarlos. Al profesor Mauricio también debo agradecerle por echar el último ojo crítico a este trabajo.

Especialmente, gracias a Dios por poner a todas esas personas en mi camino.

## **Resumen**

La rendición de cuentas en la educación (RCE) es un factor fundamental para mejorar la calidad de un sistema educativo. Lamentablemente, la investigación acerca de este tema es todavía insuficiente en México. Esta tesina tiene como propósito indagar la conceptualización de la RCE analizando el marco normativo del Programa Escuelas de Calidad (PEC), entre los años 2001 y 2015. La estrategia de investigación utilizada es el análisis de contenido de las Reglas de Operación del PEC y de algunas guías que utilizan las escuelas para la realización de sus proyectos escolares. Los hallazgos de este análisis revelan cinco aspectos principales. Primero, las reglas del programa no han ofrecido claridad a las escuelas acerca de qué es la RCE y cómo puede realizarse. Segundo, la atención ha sido enfocada a la transmisión de información y menos a la generación de estándares adecuados, incentivos y mecanismos de acompañamiento. Tercero, la obligación de brindar información ha sido limitada al director escolar. Cuarto, los temas que han tenido prioridad han sido el apego a la normatividad y el uso de los recursos. Finalmente, los estándares generados quizá sean inadecuados para cumplir el objetivo de mejorar el aprendizaje de los alumnos. Los anteriores aspectos pueden confundir a los miembros de la comunidad escolar acerca de las implicaciones de rendir cuentas y limitar este ejercicio a transparentar la información. Asimismo, un ejercicio incompleto de RCE puede derivar en la falta de corresponsabilidad de todos los actores involucrados en el aprendizaje de los alumnos y, en consecuencia, en el escaso o nulo mejoramiento del aprendizaje mismo.

## Contenido

Introducción .....	1
1. Rendición de cuentas en la educación .....	4
1.1. ¿Qué es la rendición de cuentas en la educación? .....	5
1.2. Conclusión.....	14
2. Evolución de la rendición de cuentas en la educación en México .....	15
2.1. Rendición de cuentas en la educación en México .....	16
2.1.1. La rendición de cuentas de las autoridades educativas y escolares .....	20
A) Información .....	20
B) Estándares.....	25
C) Incentivos, sanciones y mecanismos de acompañamiento .....	26
2.1.2. La rendición de cuentas de las autoridades educativas .....	27
2.1.3. La rendición de cuentas de las autoridades escolares.....	29
A) Información .....	29
B) Incentivos, sanciones y mecanismos de acompañamiento .....	30
2.2. El Programa Escuelas de Calidad.....	32
2.3. Conclusión.....	34
3. La evolución del concepto de rendición de cuentas en el Programa Escuelas de Calidad .....	36
3.1. Método de investigación .....	36
3.1.1. Diseño de la investigación.....	37
3.1.2. Alcances y limitaciones.....	43
3.2. Hallazgos y resultados.....	43
3.2.1. Definición del concepto de rendición de cuentas en la educación .....	44
3.2.2. Información .....	53
3.2.3. Estándares.....	58
3.2.4. Consecuencias .....	64
Conclusiones y recomendaciones de política pública .....	71
Bibliografía .....	74
Anexos.....	82

## Índice de tablas

Tabla 1. Principales instrumentos y acciones del Gobierno federal para promover la rendición de cuentas a nivel escolar según el elemento de la RCE en el que han incidido. México, 1993-2015.....	19
Tabla 2. Categoría por elementos de la RCE.....	40
Tabla 3. Uso del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del PEC.....	46
Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015.....	82

## Índice de figuras

Figura 1. Concepto de Rendición de Cuentas en la Educación .....	14
Figura 2. Repeticiones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del PEC.....	45

## Lista de siglas

ACE	Administración Centrada en la Escuela
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
CEPS	Consejo Escolar de Participación Social
CPSE	Consejos de Participación Social en la Educación
CTE	Consejo Técnico Escolar
EDN	Estrategia Digital Nacional
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGE	Ley General de Educación
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PLANEA	Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RCE	Rendición de Cuentas en la Educación
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SPD	Servicio Profesional Docente
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## **Introducción**

La rendición de cuentas en la educación (RCE) es un componente clave para los sistemas educativos exitosos (Banco Mundial, 2003). Este componente puede ayudar a obtener servicios educativos de mejor calidad y equidad (Winkler, 2003), que cumplan eficientemente con sus objetivos y sean menos propensos a la corrupción (PNUD, 2011).

La rendición de cuentas a nivel escolar o RCE puede entenderse como el conjunto de acciones y mecanismos por los cuales los responsables directos de la prestación de los servicios educativos informan a las autoridades escolares, a la administración central y a la sociedad en general acerca de sus acciones y/o de los resultados obtenidos con ellas (Abelman y Elmore, 1999; Cárdenas, 2010). El contenido de la información es comparado con estándares previamente establecidos -en forma de reglamentaciones, de normas profesionales o de objetivos de aprendizaje (Anderson, 2005). La comparación conduce a la obtención de una recompensa o sanción para los responsables, así como de mecanismos de acompañamiento (Abelman y Elmore, 1999).

En México, la RCE ha sido fomentada por medio de reformas legales, de la creación de organismos y de otras acciones más puntuales. Particularmente, el Gobierno federal intentó promover la rendición de cuentas a nivel escolar en educación básica por medio del Programa Escuelas de Calidad (PEC) (SEP, 2015b). El objetivo del PEC era mejorar los niveles de aprendizaje de los alumnos de escuelas públicas de educación básica de todo el país, mediante la transformación de la gestión educativa (SEP, 2015b). Este programa se basaba en principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, los cuales buscó institucionalizar por medio de incentivos económicos y de apoyo técnico a las escuelas.

El procedimiento para transferir estos apoyos a las escuelas y las obligaciones que debían cumplir los distintos actores involucrados en el programa, fueron plasmadas en sus Reglas de Operación, las cuales eran emitidas por la dependencia responsable del PEC, la Secretaría de Educación Pública (SEP). El programa estuvo en funcionamiento con la denominación correspondiente entre los ciclos escolares 2001-2002 y 2015-2016.

El objetivo de esa tesina es responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo se definió la RCE en el plano normativo para el Programa Escuelas de Calidad? ¿Esta definición en el programa evolucionó con el tiempo?

Estas preguntas son importantes porque, a pesar de las reformas legales e intervenciones para impulsar la RCE, aún no existe un sistema consolidado de RCE en México (Cárdenas, 2010). Aunque se han realizado avances importantes en la difusión de información acerca de temas como el aprendizaje de los alumnos, las dimensiones de estándares y mecanismos de sanción han sido desarrollados de forma precaria (Bracho y Martínez, 2007). Además, el tema de RCE no ha recibido atención suficiente en México.

Asimismo, el estudio de la RCE es pertinente debido a su estrecho vínculo con la administración centrada en la escuela, la cual está asociada con iniciativas que fomentan la autonomía escolar, la responsabilidad y el involucramiento en la toma de decisiones de los distintos actores escolares y la planeación participativa, principalmente (Cárdenas, 2010). A pesar de que el PEC ya no estará en funcionamiento en el ciclo escolar 2016-2017, el tema de la RCE está en línea con la tendencia de la reforma educativa aprobada en 2013, que busca poner a la escuela en el centro del Sistema Educativo Nacional, aumentando facultades de los actores escolares para tomar decisiones sobre el funcionamiento de las escuelas y su gestión cotidiana.

Para comprender mejor la contribución de esta tesina, el lector puede identificar la situación de la RCE en México en tres niveles: 1) el normativo, 2) las prácticas y los actores y 3) los resultados. El nivel normativo abarca todas las disposiciones legales que contribuyen a generar mecanismos de RCE y, para ello, asignan facultades a los distintos actores involucrados en el proceso educativo. Las prácticas y los actores incluyen todas las acciones que esas personas efectivamente realizan. Y, finalmente, los resultados constituyen la configuración final del sistema de RCE, los cuales pueden ser más o menos similares a lo establecido legalmente.

Dado lo anterior, la normatividad constituye un paso previo a la implementación de la política pública para impulsar la RCE. En el caso estudiado en esta tesina, el nivel normativo está conformado principalmente por las Reglas de Operación del PEC. Aunque el funcionamiento del programa en las escuelas puede apearse en mayor o menor medida a estas reglas, su análisis tiene valor por constituir el principal documento en donde es plasmado el diseño del programa y la intencionalidad con respecto a la RCE. Las prácticas de RCE y los resultados obtenidos resultan también objetos interesantes de estudio, sin embargo, no se revisan en este documento debido a que rebasan los alcances de la investigación.



La pregunta de investigación se responde por medio de la revisión documental de las Reglas de Operación del programa, particularmente con un análisis de contenido. Además, algunos manuales para la realización de proyectos escolares también fueron analizados.

La tesina está estructurada en tres capítulos. El primer capítulo responde a la necesidad de comprender el concepto de rendición de cuentas en la educación: qué es, quién la realiza, a quién se dirige, cuáles son sus elementos, qué temas incluye y cuáles son algunos de las consideraciones que deben realizarse en este tema. El segundo capítulo resume las principales intervenciones gubernamentales para impulsar el ejercicio de la RCE en México, con el objetivo de conocer el marco institucional en el que fue insertado el PEC. El tercer capítulo presenta la metodología empleada en la investigación; así como los resultados y hallazgos del trabajo. Y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones de política pública cierran la tesina.

## 1. Rendición de cuentas en la educación

En los últimos años, la rendición de cuentas se ha convertido en un tema común. El concepto tiene resonancia en los noticiarios, en el discurso gubernamental, en el ámbito académico y en el sector público. No obstante, la popularidad de la rendición de cuentas no significa que el término sea bien entendido por los distintos actores involucrados en el proceso educativo.

Este primer capítulo tiene como objetivo aclarar el significado del concepto de rendición de cuentas en la educación (RCE). Para ello, presenta los resultados más importantes de una revisión de literatura en torno al tema. La búsqueda fue acotada al periodo 1992-2015, en los idiomas español e inglés; y fue realizada a partir de palabras clave como: *accountability in education*, *school accountability* y rendición de cuentas en la educación. Los sitios de búsqueda fueron la base de datos electrónica del Centro de Investigación y Docencia Económicas y Google.

Para empezar, conocer el concepto más general de rendición de cuentas puede ser de gran utilidad. Ésta consiste en una relación en la que un actor recibe información y justificación acerca de la actuación de otro actor, el cual debe ser responsable por sus acciones y sus resultados y recibir el correspondiente castigo, en caso de incumplimiento, o recompensa, en caso de tener un buen desempeño (Schedler, 2008).

La particularidad del concepto de RCE consiste en que ésta se ejerce desde la escuela, es decir, los actores que rinden cuentas son el personal administrativo y docente de la misma. Además, los componentes principales de la rendición de cuentas difieren de los elementos señalados en todo sistema de RCE. Mientras que en la rendición de cuentas los principales componentes son la información, la justificación y la sanción (Schedler, 2008); la RCE está compuesta de la difusión de información sobre los aprendizajes adquiridos por los alumnos y otros objetivos de la escuela, la definición de estándares de cumplimiento de esos objetivos y el uso de mecanismos de acompañamiento e incentivos -recompensas o sanciones- para las escuelas y profesores según su desempeño (Abelmann y Elmore, 1999; Cárdenas, 2010).

La importancia de la RCE radica en sus potenciales beneficios: mejora la calidad (Zurita, 2009), la equidad, la eficacia y la eficiencia del servicio educativo (Winkler, 2003).

Esto se explica en gran medida por su utilidad para disminuir la corrupción<sup>1</sup>, la cual genera desigualdad en la distribución de oportunidades educacionales, inequidad de género, bajo logro académico y un decaimiento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones educativas (Cárdenas, 2012). Hanushek y Woessmann (2007) señalan que la RCE constituye un importante incentivo institucional para mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos<sup>2</sup>.

El desarrollo de este capítulo ayudará a comprender el concepto de RCE y por qué es tan importante para mejorar la calidad del sistema educativo. A su vez, esto permitirá identificar los componentes de un sistema de RCE en los documentos analizados para responder la pregunta de investigación y contrastar el significado teórico del concepto con su definición normativa.

### **1.1.¿Qué es la rendición de cuentas en la educación?**

El concepto de rendición de cuentas en la educación (RCE) puede resultar confuso para quienes no están familiarizados con el tema o con el contexto en el que surge. Los antecedentes del desarrollo de sistemas de rendición de cuentas en la educación se remontan a los años sesenta en Estados Unidos, cuando se empezaron a utilizar pruebas de aprendizaje para la rendición de cuentas del sistema educativo (Linn, 2000). Sin embargo, no fue hasta la década de los años ochenta cuando la carga del desempeño de los alumnos comenzó a trasladarse a los distritos y a los centros educativos (Linn, 2000).

También en la década de los años ochenta y, con más fuerza, en los años noventa (Poggi, 2008; Fuhrman y Elmore, 2004), este concepto comenzó a difundirse en países de todo el mundo, principalmente por medio del uso de pruebas de aprendizaje (Linn, 2000). De acuerdo con Poggi (2008), el contexto de los países en esta época se caracterizó, en general, por cuatro aspectos: a) una redefinición y reducción del papel del Estado, a la par de procesos de descentralización y modificaciones en la administración del sistema educativo; b) el impulso a la autonomía escolar, junto con cambios en los sistemas de recompensas y

---

<sup>1</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera a la corrupción como uno de los causantes principales del incumplimiento de las metas de la Educación Para Todos y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de educación (PNUD, 2011).

<sup>2</sup> Algunos autores tienen una perspectiva punitiva de la RCE, pues consideran que ésta condiciona la operación de las escuelas a los logros académicos.

sanciones; c) el establecimiento de ciertos mecanismos de elección de escuelas; d) el desarrollo de estándares y de sistemas de evaluación enfocados en los resultados de aprendizaje.

De acuerdo con Abelman y Elmore (1999:4), la RCE puede entenderse como “la variedad de mecanismos formales o informales por medio de los cuales los actores escolares dan cuenta de sus acciones a personas en una posición de autoridad formal, dentro o fuera de la escuela”<sup>3</sup>. Es decir, los sistemas de RCE se enfocan en el desempeño de las escuelas y en consecuencias asociadas con esos resultados (Fuhrman y Elmore, 2004).

Dado que en un sistema de RCE la unidad de interés es la escuela (Fuhrman y Elmore, 2004; Gong, 2002), su desarrollo puede coincidir con un traslado de facultades del nivel central al nivel escolar. Como se mencionó anteriormente, la RCE está asociada con un sistema de administración centrado en la escuela (Abelman y Elmore, 1999). La administración centrada en la escuela (ACE) es “la descentralización de autoridad del gobierno central al nivel escolar” (Patrinos *et al.*, 2009, p.2). La ACE corresponde a una modificación de las estructuras de gobernanza, en donde la escuela es identificada como el punto central a partir del cual pueden promoverse mejoras en la educación, y la responsabilidad de la toma de decisiones sobre la operación de la escuela pasa a directores, profesores y padres, principalmente (Patrinos, *et al.*; 2009)<sup>4</sup>.

Meade y Gershberg (2006), con base en el reporte de desarrollo del Banco Mundial (2003), explican que en la RCE es más factible supervisar la calidad y mejorar los servicios educativos debido a la interacción directa entre clientes y prestadores del servicio, relación denominada como la ruta corta hacia la rendición de cuentas. En esta ruta corta, los clientes tienen influencia directa sobre la prestación del servicio. En cambio, en una ruta larga los ciudadanos tienen que ejercer presión sobre los políticos para que estos influencien a los proveedores del servicio, que a su vez inciden en el trabajo de los prestadores directos del servicio (Meade y Gershberg, 2006).

Según diversos autores, la construcción democrática de reglas y mecanismos de rendición de cuentas es un factor necesario para mejorar la educación (Poggi, 2008). Con la

---

<sup>3</sup> Traducción propia.

<sup>4</sup> Una definición consensuada del concepto de ACE es difícil de alcanzar debido a la gran variación en las facultades que se transfieren a los actores escolares y en las posiciones que estos pueden tener en la toma de decisiones (Cárdenas, 2010).

existencia de un sistema de RCE, los interesados en el proceso educativo a nivel escolar pueden supervisar las acciones del personal docente y administrativo, así como contribuir a que los recursos sean utilizados más eficientemente y de manera favorable hacia las necesidades de la escuela y los alumnos (Patrinos, *et al*; 2009). Además, debido al flujo de información y al incremento de la transparencia, la RCE ayuda a mitigar la corrupción (PNUD, 2011; Argon, 2015). Por esto, el impulso a la RCE es ubicada por Grindle (2004) en el marco de reformas que buscan aumentar la calidad educativa.

La RCE también tiene beneficios para la organización escolar. Argon (2015) expone que el concepto de rendición de cuentas está asociado con los principios de transparencia, igualdad, equidad, responsabilidad, compromiso con el sistema legal, democracia, justicia, honestidad, legitimidad y servicio al interés público, los cuales aseguran la gobernanza organizacional. La rendición de cuentas y la transparencia mejoran las actitudes de los miembros de la organización, la satisfacción con su trabajo y la confianza en los líderes (Argon, 2015). Además, aumenta la necesidad de autonomía y la retroalimentación en el desarrollo de las labores, como los métodos utilizados de enseñanza (Argon, 2015).

De esta forma, la RCE puede ayudar a mejorar el aprendizaje de los alumnos y la equidad en la distribución de oportunidades educacionales (Cárdenas, 2010; Committee for Economic Development, 2000). Autores como Patrinos *et al.* (2009) argumentan que las escuelas deberían tener autonomía para administrar sus recursos y rendir cuentas ante sus clientes por el uso eficiente de los mismos.

Para obtener los beneficios anteriormente mencionados, un sistema de RCE debería contar con tres elementos fundamentales: información, estándares e incentivos, los cuales son reconocidos por una gran cantidad de exponentes de la RCE (Abelman y Elmore, 1999; Cárdenas, 2010; Rudalevige, 2003; Baker, *et al*, 2002). En un sistema de RCE, la información sobre las acciones y el desempeño de los actores escolares se difunde entre los interesados en el tema, la cual se contrasta con estándares previamente establecidos y conduce a la asignación de las correspondientes recompensas o sanciones para los responsables, así como al acompañamiento necesario.

Anderson (2005) señala la existencia de más componentes en un sistema de RCE: objetivos, evaluaciones, instrucciones, recursos y recompensas o castigos; aunque en su definición también pueden identificarse los tres elementos señalados arriba. Según Anderson

(2005), los cinco componentes deberían estar alineados. Se supone que los sistemas actuales de RCE basados en resultados deberían tener estándares de lo que tienen que aprender los alumnos, lo cual orienta la instrucción de los profesores. La efectividad de esta instrucción es verificada por medio de las evaluaciones de aprendizaje. Estos resultados son difundidos a la sociedad en general, la cual recompensa o sanciona a las escuelas o personas correspondientes (Anderson, 2005).

En el mismo sentido, Hamilton y Koretz (2002) identifican la existencia de cuatro componentes básicos en un sistema de RCE, independientemente de la forma que éste tome: 1) objetivos que indican contenidos de aprendizaje y estándares de desempeño, 2) mediciones de progreso hacia esos objetivos, 3) objetivos de desempeño como metas de avances o alcances e 4) incentivos, que pueden ser recompensas o sanciones según el cumplimiento de las metas. Como puede verse, para estos autores también se distinguen los componentes de información, estándares e incentivos.

Así como hay un consenso acerca de la existencia de esos tres componentes en los sistemas de RCE, los teóricos del tema coinciden en que el aprendizaje de los alumnos es el principal asunto acerca del que se rinden cuentas (Abelman y Elmore, 1999). No obstante, mientras que algunos autores señalan que éste es el único punto de análisis de la RCE, otros autores reconocen la existencia de más objetivos acerca de los que se rinden cuentas. Por un lado, Hamilton y Koretz (2002) sólo hacen referencia a los resultados de aprendizaje en los sistemas de RCE. De igual forma, Gong (2002) argumenta que el tema de la RCE es el desempeño de los estudiantes, no otras variables descriptivas. Para Gong (2002), una buena escuela puede ser identificada por un alto porcentaje de estudiantes cumpliendo los estándares de aprendizaje o aumentando significativamente su desempeño.

Por otro lado, Fuhrman y Elmore (2004) explican cómo los sistemas de rendición de cuentas en la educación ofrecen información principalmente del aprendizaje de los alumnos en distintas formas. Sin embargo, las medidas de aprendizaje pueden combinarse con las mediciones de otros resultados como las tasas de graduación y de asistencia (Abelman y Elmore, 1999).

En el mismo sentido, Anderson (2005) expone que la RCE puede ser de apego a reglamentación, de adherencia a estándares profesionales o de resultados de aprendizaje; aunque en su desarrollo teórico pone más atención a la última dimensión. Respecto de estos

temas, Linn (2000) afirma que los sistemas de rendición de cuentas en la educación deberían basarse en resultados y enfocarse en el aprendizaje de los estudiantes, dejando de lado el apego a las reglamentaciones.

Cárdenas (2010:2) también deja un campo amplio para el tema por el que se rinde cuentas en la educación, al afirmar que “los actores escolares dan cuenta de las acciones realizadas”, sin acotar la RCE al desempeño de los estudiantes. En este punto, es necesario identificar quiénes son esos actores escolares que se responsabilizan ante los usuarios de los servicios educativos.

De acuerdo con Abelman y Elmore (1999), quienes rinden cuentas son los servidores que proveen directamente el servicio en los centros escolares: profesores y administradores. La facultad de rendir cuentas puede descentralizarse aún más en los casos de escuelas donde los usuarios son los proveedores directos del servicio, es decir, los padres de familia.

Respecto de los destinatarios de las prácticas de rendición de cuentas a nivel escolar, podría afirmarse que son la autoridad educativa y la sociedad en general. La primera realiza pruebas de aprendizaje y compara los resultados contra estándares de desempeño determinados por ella misma, lo que también la convierte en una importante impulsora de la realización de este ejercicio (Abelman y Elmore, 1999). Los resultados del desempeño de las escuelas pueden ser juzgados como buenos o malos y son difundidos a la sociedad en general (Gong, 2002).

También, las personas interesadas en el proceso educativo, como los padres de familia, pueden contribuir a la vigilancia de las acciones de los prestadores del servicio. Incluso, el ejercicio de RCE puede realizarse entre docentes y administradores (Anderson, 2005). Anderson (2005) explica que los destinatarios principales de la RCE dependen del asunto del que se rindan cuentas: la burocracia, en el caso del apego a las reglamentaciones; los profesores, en lo referente a la adherencia a normas profesionales y; la sociedad en general, cuando se rinden cuentas de los resultados de aprendizaje.

En un sistema de RCE con un adecuado funcionamiento, quienes rinden cuentas reciben recompensas o sanciones, así como otras intervenciones gubernamentales para mejorar (Abelman y Elmore, 1999). Hamilton, *et al* (2002) explican que las escuelas con un alto desempeño pueden recibir recompensas como reconocimiento público, recursos para el mejoramiento de la escuela o dinero para el personal docente y administrativo. De igual forma,

las escuelas con un bajo desempeño enfrentan consecuencias negativas (Fuhrman y Elmore, 2004), como el señalamiento público o la inestabilidad laboral para los prestadores del servicio (Hamilton *et al*, 2002).

La RCE es útil para el desarrollo de aprendizaje, enseñanza y métodos educativos, pues ayuda a identificar los aciertos y desaciertos de las prácticas ejercidas en la escuela y a responsabilizar de sus resultados a quienes están a cargo de ellas (Argon, 2015). Así, en los sistemas de RCE, los actores escolares son impulsados por medio de incentivos y de mecanismos de acompañamiento.

La forma en que la RCE logra lo anterior varía entre los distintos tipos de mecanismos utilizados. Anderson (2005) expone tres tipos de sistemas de rendición de cuentas que existen en el ámbito educativo, los cuales dependen de la materia acerca de la que se rinda cuentas y de a quién se dirijan. Estos tipos corresponden a la vigilancia referente al apego a las reglamentaciones, la adherencia a normas profesionales y los resultados de aprendizaje en los educandos (Anderson, 2005).

Los sistemas basados en el apego a reglas y procedimientos ponen especial atención en que todo esté hecho de acuerdo a las normas establecidas y que los recursos sean adecuadamente distribuidos (Finn, 2002). Los defensores de este tipo de RCE consideran que la forma de mejorar la educación es trabajando dentro del sistema, lo cual puede ser mediante el cambio de una regla, de un programa o de un procedimiento, por ejemplo. Como puede notarse, este tipo corresponde con una estructura jerárquica de autoridad.

El segundo tipo de sistema es guiado por el respeto a lo que los expertos consideran la mejor forma de hacer las cosas en el proceso de enseñanza-aprendizaje (Finn, 2002). Los sistemas de adherencia a las normas profesionales pueden ser complementarios a los sistemas basados en el respeto a las reglamentaciones y a aquellos que se centran en los logros de aprendizaje (Anderson, 2005). No obstante, el apego a las reglamentaciones y la búsqueda de mejores resultados pueden entrar en conflicto si las normas no están diseñadas adecuadamente para alcanzar los mejores resultados (Anderson, 2005).

El tercer tipo de sistemas, aquel que se basa en estándares de aprendizaje, es el más conocido y discutido en el ámbito nacional y mundial (Finn, 2002). Éste consiste en una estrategia impuesta desde la autoridad educativa, desde el gobierno central o desde organizaciones internacionales. Este mecanismo pretende inducir cambios en el sistema



educativo por medio de estándares acerca de lo que los alumnos deberían de aprender y de exámenes para verificar su cumplimiento (Finn, 2002).

Desde la perspectiva de un sistema basado en resultados, o en pruebas de aprendizaje, la RCE puede ser definida “como un tripié hecho de estándares, pruebas que miden si esos estándares han sido alcanzados y castigos o recompensas vinculadas al desempeño en esas pruebas” (Rudalevige, 2003:25).

El problema con las pruebas es que suelen proveer una medición incompleta del aprendizaje de los alumnos en las escuelas, pues no captan todas sus dimensiones (Committee for Economic Development, 2000). No obstante, las pruebas de aprendizaje constituyen el mejor medio para proveer información valiosa acerca de los resultados de la labor de los docentes, las cosas que necesitan ser modificadas y los efectos de los cambios realizados, por lo que su utilización sí es recomendable (Committee for Economic Development, 2000).

El cuarto tipo de sistema de RCE es añadido por Bracho *et al* (s/f) y Finn (2002) a la tipología de Anderson (2005): una categoría basada en el funcionamiento del mercado, aplicable sólo al sector privado en el caso de México. La lógica de los mecanismos de mercado es que los padres buscan que sus hijos aprendan lo más posible, por lo que los envían a las escuelas con los mejores resultados de desempeño (Patrinos *et al.*, 2009).

No obstante, la RCE por medio de los mecanismos de mercado podría entrar en la tercera categoría de la tipología de Anderson (2005), pues finalmente se está rindiendo cuentas sobre el aprendizaje de los alumnos. De hecho, Finn (2002) considera que el mejor sistema de RCE es uno que combine mecanismos de evaluación de los aprendizajes y de elección de opciones en el mercado.

Además de clasificar a los sistemas de RCE por el aspecto en que se enfocan, también es posible hacer distinciones entre los mecanismos utilizados en ellos. Así, Abelman y Elmore (1999) explican que los mecanismos de RCE pueden ser internos a las escuelas, como la supervisión que realiza el director de un centro educativo sobre los profesores, o externos, como las evaluaciones de aprendizaje que la autoridad central aplica a los alumnos. Luego, independientemente del origen interno o externo de estos mecanismos, pueden ubicarse en un amplio rango de posibilidades entre lo formal y lo informal. Y, por último, las consecuencias derivadas del desempeño de los actores escolares pueden ser de alto impacto, como la pérdida

del empleo, o de bajo impacto, como una llamada de atención en privado de un director escolar a un profesor (Abelman y Elmore, 1999).

En resumen, considero que hay cuatro rasgos principales que caracterizan al concepto de RCE, los cuales son sintetizados por Abelman y Elmore (1999). Primero, la responsabilidad de rendir cuentas pasa a los servidores públicos que proveen directamente el servicio en los centros escolares: profesores y administradores. Segundo, el tema principal por el que se rinden cuentas es el aprendizaje de los alumnos. Tercero, el desempeño de los alumnos de las escuelas es evaluado contra estándares establecidos por la autoridad educativa. Y, por último, las escuelas evaluadas reciben recompensas o sanciones según el desempeño de sus alumnos, así como otras intervenciones gubernamentales para mejorar (Abelman y Elmore, 1999). No obstante, también es posible medir otros objetivos de política pública como equidad, acceso, entre otros.

Finalmente, conviene resaltar algunos aspectos de reflexión para que un sistema de RCE sea un medio para lograr una educación con mayor equidad y eficacia en el logro de sus objetivos, en lugar de un fin en sí mismo, así como para dimensionar la complejidad del tema en la práctica. Uno de los puntos más importantes es la definición de los objetivos de la educación. En realidad, no hay consenso acerca de los fines de la educación (véanse Delors, 2013; Reimers, 2015; Cohen, 2006). Como afirma Cohen (2006), las evaluaciones tienen una mayor utilidad si tienen un objetivo claro de medición.

Segundo, la existencia de mecanismos de RCE no garantiza que todas las personas interesadas conozcan y entiendan la información proporcionada. Por ejemplo, el uso del internet ha permitido difundir información de manera masiva acerca del logro de aprendizaje de los alumnos en cada escuela; sin embargo, es posible que no todos los padres de familia tengan acceso a este servicio (Bracho y Martínez, 2007).

Tercero, las pruebas de aprendizaje deben ser diseñadas y aplicadas con mucho cuidado para que realmente constituyan un buen elemento de rendición de cuentas y sus resultados sean confiables (Koretz, 2008; Cizak, 1998). Entre las críticas más importantes a las pruebas estandarizadas están que no explican la causa de los resultados o que pueden medir de forma incorrecta el aprendizaje debido a factores coyunturales como el descanso del estudiante en la noche anterior. Además, estos exámenes pueden generar incentivos negativos para los profesores y los alumnos. Por una parte, los primeros pueden enfocar la enseñanza a cómo

responder las pruebas o buscar formas de que éstas sólo sean realizadas por los alumnos con los mejores desempeños académicos. Por otra parte, los alumnos no tienen ningún incentivo para esforzarse realmente en responder estos exámenes porque los resultados obtenidos son independientes de las calificaciones que se les asignarán al final del curso, como sucede en México (SEP, 2012).

Y, por último, es importante reconocer que la escuela no es la única responsable de los resultados del aprendizaje de los alumnos: también ejercen una fuerte influencia el entorno familiar (Winkler, 2006) y el contexto socioeconómico (Poggi, 2008); así como las autoridades centrales (Cárdenas, 2010; Pigozzi, 2007). Estos actores contribuyen en distinta medida a las dimensiones de un sistema educativo de calidad enunciadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2000): alumnos, ambientes de aprendizaje, contenidos, procesos y resultados. Por ello, es importante que exista una clara distribución de facultades entre las autoridades educativas y las autoridades escolares (Cárdenas, 2010). Por esto, los resultados de las pruebas de aprendizaje pueden ofrecer una visión muy limitada de la efectividad de una escuela o de un docente (Poggi, 2008; Winkler, 2006).

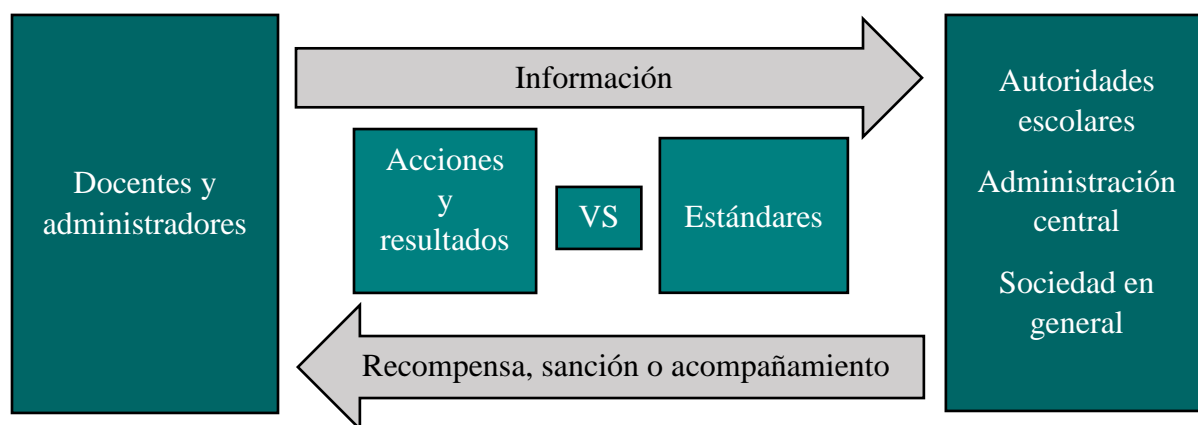
Estas consideraciones no significan que el ejercicio de RCE sea imposible o poco deseable. Al contrario, la RCE debe ser ejercida para propiciar que la escuela y el aula funcionen lo más adecuadamente posible y obtengan buenos resultados en la parte de responsabilidad que tienen en el aprendizaje de los alumnos y en el cumplimiento de otros objetivos. Por ello, los mecanismos de RCE deben ser diseñados de forma muy cuidadosa para que revelen información confiable y sean incluyentes, es decir, que permitan la participación de la mayor parte de los miembros de la comunidad escolar y de la sociedad en general.

Además, aunque no hay un consenso acerca de los fines de la educación y de la calidad educativa que oriente de forma totalmente convincente el ejercicio de RCE, sí puede existir un acuerdo base acerca del adecuado funcionamiento de una escuela, a partir del cual se definan estándares de gestión y de desempeño. Aunado a esto, en contextos como el mexicano hay contenidos y estándares de aprendizaje definidos por la autoridad educativa, a los que deben apegarse las autoridades escolares.

## 1.2. Conclusión

Aunque el análisis realizado en este capítulo permite considerar diversos aspectos en torno al concepto de RCE, es necesario adoptar una definición del término que guíe el resto de este trabajo. Así, la RCE es el conjunto de acciones y mecanismos por los que los responsables directos de la prestación de los servicios educativos informan a las autoridades escolares, a la administración central y a la sociedad en general acerca de sus acciones y/o de los resultados obtenidos con ellas, los cuales son comparados con estándares previamente establecidos -en forma de reglamentaciones, de normas profesionales o de objetivos de aprendizaje-, y conducen a la obtención de una recompensa o sanción para los responsables, así como de mecanismos de acompañamiento (Abelman y Elmore, 1999; Cárdenas, 2010; Anderson, 2005). La figura 1 muestra un esquema para facilitar la comprensión de este concepto.

Figura 1. Concepto de Rendición de Cuentas en la Educación



Fuente: Elaboración propia con base en López Ayllón y Merino (2010).

Con base en esta definición y en lo expuesto en los párrafos anteriores, el siguiente capítulo presenta los avances más importantes realizados en México en materia de RCE. El periodo comprendido abarca desde el año 1992 hasta el año 2015.

## **2. Evolución de la rendición de cuentas en la educación en México**

El Gobierno mexicano ha tomado una serie de medidas para mejorar la rendición de cuentas en el sector público. Particularmente, los sistemas de rendición de cuentas han sido impulsados en los últimos quince años en uno de los ámbitos más importantes para la formación de los ciudadanos: la escuela.

El objetivo de este capítulo es presentar un resumen de las iniciativas e intervenciones gubernamentales que han sido impulsadas en México para fomentar la RCE en la educación básica. El capítulo contiene las reformas legales e institucionales y las intervenciones gubernamentales más específicas que han contribuido a promover la rendición de cuentas de los administradores escolares y docentes entre los años 1992 y 2015. Esto permitirá conocer el contexto institucional y el marco legal en el que fue insertado el PEC. Además, el capítulo abarca una explicación más amplia de los objetivos, principios y funcionamiento del PEC. La importancia de esta sección es que describe las características principales del programa objeto de estudio de esta tesina.

El análisis desarrollado en este capítulo se limita al marco normativo o al diseño de las intervenciones gubernamentales, es decir, no incluye una revisión del cumplimiento de las modificaciones legales e institucionales, o de la exitosa implementación de cada acción mencionada. La extensión y los alcances de este trabajo impiden un análisis más allá de un nivel normativo.

Como se explica, la RCE ha sido impulsada por medio del marco jurídico, de la creación de instituciones para garantizar su cumplimiento y de intervenciones más específicas como censos y evaluaciones. Por ello, las principales fuentes de información utilizadas en esta revisión fueron las distintas versiones de la Ley General de Educación (LGE) desde su promulgación en 1993, los acuerdos secretariales relacionados con el tema, los programas sectoriales de educación y otros documentos oficiales.

Este segundo capítulo está dividido en tres secciones. La primera sección es un resumen de los avances más importantes en México en materia de RCE. La segunda sección hace énfasis en el Programa Escuelas de Calidad. Y, finalmente, la tercera sección presenta las conclusiones más importantes acerca de las intervenciones gubernamentales presentadas.

## **2.1. Rendición de cuentas en la educación en México**

En los años noventa se empezó a dar impulso en México y en el resto de América Latina a reformas educativas y a la incorporación de la RCE. En esta década, se fomentó la descentralización, la autonomía escolar y la publicación de evaluaciones del sistema educativo (Zurita, 2009)<sup>5</sup>.

En este acuerdo, se señaló que para modernizar la educación era necesario intensificar la participación social en este ámbito, es decir, promover una relación más estrecha entre el Estado y la sociedad. A nivel escolar, el ANMEB subrayó la importancia de la vinculación entre los gobiernos locales, la escuela y la comunidad a su alrededor. En este sentido, en la tarea educativa deberían participar todos los actores involucrados en el proceso: alumnos, padres de familia, directores escolares y autoridades educativas (DOF, 1992). No obstante, en este documento no se hace ninguna referencia directa aún al establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 reforzó lo establecido en el ANMEB acerca de la importancia de la participación de los padres de familia y de la sociedad en general en el cumplimiento de los objetivos de la educación. Se planteó la necesidad de un mayor acercamiento entre las autoridades escolares y los padres de familia y se señaló a la escuela como la unidad básica del sistema educativo.

No obstante, no fue sino hasta la aprobación del Programa Nacional de Educación 2001-2006 cuando el Gobierno federal incorporó el propósito de fomentar la rendición de cuentas junto con la participación social como una forma de mejorar la calidad educativa y señaló a los responsables de rendir cuentas: “la autoridad educativa nacional, sin duda, pero también las estatales y, en la medida que proceda, las de cada escuela o institución y hasta cada maestro” (SEP, 2001a:79). En este documento se definió la visión 2025, en la que destaca el desarrollo de la rendición de cuentas desde el nivel escolar y el aula hasta la rendición de cuentas del sistema educativo nacional (SEN), y se propone que la RCE sea un ejercicio consolidado en las escuelas para esa fecha.

---

<sup>5</sup> En México, la federalización o descentralización del sistema educativo se realizó el 18 de mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre la Secretaría de Educación Pública, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobernadores de los 31 estados de la República (Arnaut, 2010).

Posteriormente, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 incluyó el impulso a la RCE en su objetivo 6, el cual proponía “fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas” (SEP, 2007a:12). Específicamente, en este documento se proponen acciones como el despliegue de esquemas de rendición de cuentas en escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad, la definición clara de las facultades de cada persona involucrada con el funcionamiento de las escuelas para posibilitar la rendición de cuentas, la difusión entre la sociedad de los resultados del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y la evaluación sistemática a los docentes y directivos, así como de los programas federales.

Actualmente, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 contempla distintas acciones para promover y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de las escuelas a la comunidad. Es importante mencionar que estas propuestas se encuentran dentro del objetivo 1 de este programa: “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” (SEP, 2013a: 43).

Derivado de los anteriores planes y programas, la RCE en el país ha presentado mejorías debido a diversas reformas legales, a la creación de organismos y programas y a otros esfuerzos gubernamentales, los cuales han contribuido en distinta forma con las dimensiones de información, estándares e incentivos y mecanismos de acompañamiento. Adicionalmente, el impulso a la participación social a nivel escolar podría asociarse con un efecto positivo en un sistema de RCE, pues una ciudadanía que se involucra más con la labor de los docentes y administradores escolares e interactúa más con ellos, muy probablemente tenderá a estar mejor informada y a pedirles cuentas acerca de su desempeño.

Los cambios anteriormente mencionados han provenido de intervenciones gubernamentales para el sector público en general, para el SEN o directamente para los centros escolares. En este punto, es necesario recordar que en el texto se utilizan de forma distinta los siguientes conceptos según el actor en quien recae la responsabilidad de rendir cuentas. Así, tenemos que:

- En la rendición de cuentas el sujeto que informa y justifica su conducta es cualquier entidad o dependencia gubernamental. Dado que en este texto el campo de estudio es

la educación, en adelante se debe entender que al hablar sólo de rendición de cuentas la responsabilidad recae en la autoridad educativa. La sección 2.1.2. *Rendición de cuentas de las autoridades educativas* presenta un resumen de los esfuerzos gubernamentales más importantes al respecto.

- En la RCE, los sujetos que están obligados a informar sobre su conducta y a compararla con estándares preestablecidos son las autoridades escolares. Las contribuciones más importantes para el ejercicio de RCE son resumidas en las secciones 2.1.1. y 2.1.3. En la primera sección, *La rendición de cuentas de las autoridades educativas y escolares*, se encuentran las intervenciones que han contribuido a mejorar tanto el ejercicio de rendición de cuentas de las autoridades educativas como la rendición de cuentas de los actores escolares. En la segunda sección, *La Rendición de cuentas de las autoridades escolares*, están los cambios que han sido dirigidas especialmente para que las autoridades escolares rindan cuentas acerca de los resultados de aprendizaje de sus alumnos o de otros temas relacionados con el funcionamiento de la escuela.

Así, los instrumentos de política pública generados desde el Gobierno federal pueden servir para el ejercicio de rendición de cuentas de las autoridades educativas, de las autoridades escolares o de ambas. La tabla 1 resume los instrumentos desarrollados por el Gobierno mexicano desde 1992 que han contribuido a fomentar la rendición de cuentas a nivel escolar; esto por medio del desarrollo de información, de estándares y de incentivos. El criterio para asociar los elementos de la RCE a cada intervención es su contribución directa a la generación de información, de estándares o de mecanismos de incentivos y de acompañamiento; así como al fomento de estos componentes o a la distribución de facultades para su desarrollo, ya sea entre las dependencias gubernamentales existentes o entre nuevos organismos. En la primera columna de la tabla está indicado el año en el que fueron realizadas estas intervenciones gubernamentales; la segunda columna menciona brevemente en qué consistió cada una; y, finalmente, las columnas tercera, cuarta y quinta muestran si la intervención correspondiente se orientaba o no al desarrollo de las dimensiones de información, de estándares y de consecuencias, respectivamente.



Tabla 1. Principales instrumentos y acciones del Gobierno federal para promover la rendición de cuentas a nivel escolar según el elemento de la RCE en el que han incidido. México, 1993-2015.

Año	Intervenciones gubernamentales	I	E	C
1993	LGE: contenido normativo de planes y programas de estudio			
	LGE: autoridades educativas deben difundir resultados de evaluaciones			
2001	Inicio del Programa Escuelas de Calidad			
2002	Creación del IFAI y aprobación de la LFTAIPG			
	Creación del INEE como organismo descentralizado de la SEP			
2006	Inicio de ENLACE			
	LGE: gobiernos estatales deben transparentar el uso de recursos federales			
2007	Art. 6° Constitucional: principios para garantizar el acceso a la información			
2008	LGE: fomento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas			
2010	LGE: derecho de padres a conocer los resultados de las evaluaciones			
2011	Acuerdo 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica			
2012	INEE se constituye como organismo descentralizado no sectorizado			
2013	Otorgamiento de autonomía al INEE			
2013	Realización del CEMABE			
2013	Ley General del Servicio Profesional Docente			
2013	LGE: obligación de las autoridades educativas de promover la transparencia en las escuelas y de vigilar que el director de cada plantel rinda cuentas a la comunidad escolar acerca de sus actividades			
2013	LGE: Derecho de los padres de conocer el presupuesto asignado a cada escuela, su aplicación y sus resultados (art. 65)			
2014	Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED)			
	Acuerdo 716 establece la obligación del CEPS y del director escolar de informar sobre el uso de los recursos recibidos por la escuela y las actividades realizadas			
	Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar: Normalidad Mínima de Operación Escolar			
2015	Art. 6° Constitucional: publicidad de la información y preservación de documentos			
	IFAI se transforma en INAI, recibe autonomía			
	Aprobación de la LGTAIP: obligación de las dependencias gubernamentales a hacer pública su información en formatos abiertos			
	Decreto de regulación de datos abiertos			
	Aprobación de la LGTAIP: obligación de las dependencias gubernamentales de hacer pública su información en formatos abiertos			

Nota: I=Información; E=Estándares; C=Consecuencias; LGE=Ley General de Educación; IFAI=Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; INAI=Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; LFTAIPG=Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; INEE=Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; ENLACE=Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares; CEMABE= Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial; LGTAIP= Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Fuente: Elaboración propia con base en información del H. Congreso de la Unión, Presidencia de la República, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Documentos revisados: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas constitucionales, Ley General de Educación, reformas a la Ley General de Educación, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley del Servicio Profesional Docente, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, diversos acuerdos secretariales de la SEP -595, 716 y 717-, Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad.

### **2.1.1. La rendición de cuentas de las autoridades educativas y escolares**

En este apartado se presentan las intervenciones gubernamentales que han proveído instrumentos o herramientas para mejorar la rendición de cuentas en el sector público en general, entre las autoridades educativas y a nivel escolar. Las facultades, obligaciones y derechos conferidos con estos cambios están relacionadas con los conceptos de rendición de cuentas y rendición de cuentas en la educación. Estos instrumentos se presentan en diferentes apartados según el componente de la RCE con el que más se relacionan, aunque contribuyan con más de uno.

#### **A) Información**

Para empezar, el fundamento constitucional de la rendición de cuentas se encuentra en el artículo 6° constitucional. Este precepto reconoce el derecho a la libre manifestación de las ideas y, a partir de 1977, establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información (DOF, 1977). En julio de 2007, al artículo 6° constitucional se le adicionaron una serie de principios y bases en los cuales deberían de basarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal para garantizar el ejercicio del acceso a la información. Entre estos principios destaca el de máxima publicidad y la posibilidad de cualquier persona de acceder a la información sin tener que justificar el motivo o la utilización que se hará de la misma (DOF, 2007).

Más recientemente, el Artículo 6° constitucional fue modificado para establecer que toda la información en posesión de cualquier entidad, dependencia, persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o que realice actos de autoridad en cualquier ámbito gubernamental es pública y sólo podrá reservarse por razones de interés público o de seguridad nacional. Además, se les obligó a esos sujetos a preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y a publicar por los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y del cumplimiento de sus objetivos (H. Congreso de la Unión, 2015a).

Para garantizar el derecho de la ciudadanía al acceso a la información, en diciembre del año 2002 se creó por decreto presidencial el Instituto Federal de Acceso a la Información

Pública (IFAI) con base en lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en junio de ese año (DOF, 2002a). El IFAI se constituyó como un organismo con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cual proporcionó un contrapeso al poder de las instituciones gubernamentales en favor de la ciudadanía. Empero, el IFAI en ese momento pertenecía aún a la Administración Pública Federal (DOF, 2002a).

En el año 2013, el presidente Enrique Peña Nieto impulsó diversas reformas de fortalecimiento a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción por medio del llamado Pacto por México, el cual fue firmado por él y por las principales fuerzas políticas del país<sup>6</sup> (Presidencia de la República, 2013). En este pacto se incluyó el compromiso, entre muchos otros, de darle autonomía constitucional al IFAI para otorgar al instituto un contrapeso ante los poderes públicos federales en materia de rendición de cuentas. Derivado de ello, en mayo del año 2015 el IFAI se constituyó como un órgano constitucional autónomo y fue transformado en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) por medio de la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (H. Congreso de la Unión, 2015b).

La función que se le encomendó al INAI desde su creación fue asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Según este precepto, todas las dependencias y entidades del Gobierno federal deben publicar información actualizada acerca de su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos a partir del nivel de jefe de departamento, la remuneración mensual por puesto, las metas y objetivos de las unidades administrativas, los servicios que ofrecen, los trámites y requisitos, su presupuesto asignado, los resultados de las auditorías a su ejercicio presupuestal; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a sus programas de subsidios; los padrones de beneficiarios de los programas sociales incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas; las contrataciones realizadas, y su marco normativo, entre otras cosas.

---

<sup>6</sup> Este documento se constituyó en un medio diferente a los canales de comunicación oficial para que las distintas fuerzas políticas aceptaran apoyar una serie de compromisos establecidos por el Ejecutivo federal hacia la sociedad mexicana.

También en el marco del Pacto por México, el Gobierno federal se comprometió a la aprobación de una reforma encaminada a establecer reglas comunes y mecanismos homologados en los tres órdenes de gobierno para rendir cuentas a la ciudadanía acerca del gasto público (Presidencia de la República, 2013).

Otra acción orientada a promover la rendición de cuentas fue el lanzamiento en 2014 de la Estrategia Digital Nacional (EDN) de parte de la Presidencia de la República. La EDN busca fomentar el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Presidencia de la República, 2014), así como impactar positivamente la calidad de vida de los mexicanos con cinco objetivos en específico, entre los que se cuenta la educación de calidad (Presidencia de la República, 2014). La EDN, para el cumplimiento de sus objetivos, se conformó por cinco habilitadores: conectividad, inclusión y habilidades digitales, interoperabilidad, marco jurídico y datos abiertos (Presidencia de la República, 2014). Este último habilitador está regulado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual obliga a las dependencias y entidades gubernamentales a hacer pública su información en formatos abiertos (H. Congreso de la Unión, 2015c).

De acuerdo con el artículo 3º, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los datos abiertos son “datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado...”. Las características de los datos abiertos son: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formato abierto y de libre uso, con la única restricción de que para ser usados debe citarse la fuente de origen. (H. Congreso de la Unión, 2015c). La utilidad de presentar la información de esta forma radica en que los datos se pueden reutilizar y procesar para generar nueva información útil para la toma de decisiones de los ciudadanos y para la generación de valor público, así como para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas (Presidencia de la República, 2014).

En materia educativa, también ha habido iniciativas y reformas importantes que han ayudado a generar más información para mejorar la rendición de cuentas en este sector en específico. Ejemplos de estas medidas han sido la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el desarrollo de pruebas estandarizadas de aprendizaje o algunos ordenamientos en la LGE.

Primero, el Gobierno federal reconoció en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 la necesidad de generar información acerca de los aprendizajes alcanzados por los alumnos, el desempeño de los profesores y directivos, el funcionamiento de los centros escolares y las instituciones y de los sistemas educativos estatales y nacional. Asimismo, el ejecutivo determinó que se debía de difundir en la sociedad los resultados de las evaluaciones del SEN y los avances en la consecución de los propósitos del Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Por esto, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 anticipa la creación de un SNEE que incluya un organismo especializado para evaluar y generar información sobre el SEN. Derivado de lo anterior, el INEE fue creado por decreto del presidente Vicente Fox Quesada el 8 de agosto de 2002 (INEE, 2014a). La misión encomendada a este Instituto fue la de auxiliar a las autoridades educativas federales y locales, así como al sector privado, con la evaluación de sus respectivos sistemas educativos. El trabajo del INEE se dirigió a la educación de tipo preescolar, básica y media superior (DOF, 2002b).

Originalmente, el INEE fue creado como un organismo descentralizado de la SEP. Luego, el 16 mayo de 2012 se constituyó como un organismo descentralizado no sectorizado; y, el 26 de febrero de 2013, fue dotado de autonomía constitucional, con lo que obtuvo personalidad jurídica y patrimonio propios (INEE, 2014a).

En su última etapa, “el INEE contribuye al mejoramiento de la educación a través de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de los resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en las escuelas y la rendición de cuentas” (INEE, 2014a). El INEE es el encargado de coordinar el SNEE, de acuerdo con lo establecido en la fracción IX del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto significa que las autoridades educativas deberán sujetarse a los lineamientos diseñados por este instituto en el cumplimiento de sus funciones de evaluación (DOF, 2013).

También es importante señalar que el artículo 25 de la LGE hace referencia a la facultad del Ejecutivo Federal de verificar la correcta aplicación de los recursos que transfiera a las entidades federativas para la prestación de servicios educativos. En junio del 2006, esta disposición fue modificada para incluir la obligación de los gobiernos de cada entidad

federativa de publicar en su diario oficial el monto de estos recursos y su desagregación por nivel, programa educativo y establecimiento escolar (DOF, 2006).

Respecto a las pruebas de logro de aprendizaje, en México se ha hecho una gran inversión en los últimos años para su realización en la educación básica y media superior y para la difusión de sus resultados (Cárdenas, 2010). La SEP realizó a nivel nacional entre los años 2006 y 2014 (SEP, 2014b) la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) para estimar los resultados obtenidos por el SEN. Esta prueba se aplicó de manera censal a estudiantes de educación básica – de tercero y sexto grado de primaria y los tres grados de secundaria- y de educación media superior<sup>7</sup> (Gobierno del Estado de Baja California, s/f). Los resultados de estos exámenes servían para generar información estadística acerca del SEN, así como para revisar resultados desagregados por alumno y por escuela.

Otro cambio importante en el marco jurídico fue realizado con la adición de una fracción al artículo 7° de la LGE. Con esta modificación, se dispuso que la educación impartida o autorizada por el Estado también tendría como fin “fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para hacerlo” (DOF, 2008). Posteriormente, en agosto de 2010 se adicionó en esta ley el derecho de los padres a ser informados acerca de la capacidad profesional de los maestros y a conocer los resultados de las evaluaciones (DOF, 2010b).

En 2013, en el marco del Pacto por México y de las llamadas reformas estructurales del país, es realizada la reforma educativa. Esta reforma implicó la modificación del artículo 3° constitucional y de diversas disposiciones contenidas en la LGE. El Pacto por México se estructura en 5 acuerdos, entre los que figura el de una sociedad de derechos y libertades. Dentro de este apartado, uno de los propósitos es una educación de calidad y equitativa para todos los mexicanos. De acuerdo con este documento, este objetivo se alcanzaría principalmente por medio de: 1) la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), 2) la Consolidación del SNEE por medio del otorgamiento de autonomía constitucional al INEE, 3) la autonomía de gestión de las escuelas y 4) la creación del Servicio Profesional Docente (Presidencia de la República, 2013).

---

<sup>7</sup> La prueba ENLACE no fue aplicada a los alumnos de educación básica en el año 2014 (SEP, 2014b).

Como resultado del primer compromiso, se crea el SIGED, el cual contiene información del SEN: de alumnos, maestros y escuelas. Los datos proporcionados en su portal de internet pueden ser utilizados para la operación, desarrollo, fortalecimiento y mejora continua del SEN, pues contiene información estadística, censal y registral acerca del mismo (SEP, 2014d). Además, este sitio web está habilitado para que cualquier persona interesada pueda encontrar información de una escuela referente a su personal, instalaciones, mobiliario y equipo tecnológico disponible, ubicación, resultados de logro educativo, programas a los que está inscrita, recursos asignados por medio del Fondo de Aportaciones para la Nómina Operativa y el Gasto Operativo, comisionados, licencias y jubilados.

El SIGED fue creado con base en los resultados obtenidos en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, el cual fue realizado entre el 26 de septiembre y el 13 de diciembre de 2013. Este censo fue llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) por mandato constitucional (SEP, 2014d).

## **B) Estándares**

La determinación de los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal corresponde a la autoridad educativa federal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la LGE. El artículo 47 de esta misma ley determina que los planes de estudio deberán contener los propósitos de formación general y los conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas que los alumnos deben adquirir en cada nivel educativo. Los planes de estudio están conformados por programas de estudio, los cuales establecen propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas tomadas en cada grado escolar.

Al respecto, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 establece el compromiso del Gobierno federal para informar a los maestros y a los padres de familia acerca de los objetivos y los contenidos de la educación básica en cada grado escolar. En 2011, la SEP publicó el Acuerdo número 592 por el que se estableció la articulación de la educación básica con el objetivo de informar principalmente a todos los involucrados en la prestación del servicio educativo y a los padres de familia acerca de los conocimientos y competencias que deben ser adquiridos por los estudiantes de educación básica. La información se presentó desagregada por materia y grado escolar. Posteriormente, en el Programa Sectorial de

Educación 2013-2018 fue planteada la meta de asegurar que el currículo esté pensado y redactado para ser comprendido por las familias.

Los objetivos de la educación básica se traducen en un perfil de egreso de los alumnos, el cual también está descrito en el Acuerdo 592. Entre los rasgos más importantes de este perfil se señalan la comunicación en el lenguaje materno de forma oral y escrita con claridad y fluidez, así como la utilización de herramientas básicas para comunicarse en inglés; la argumentación y razonamiento para el planteamiento y solución de problemas y la valoración del punto de vista de otros; la síntesis de información proveniente de distintas fuentes; la toma de decisiones con base en la interpretación y explicación de procesos sociales, económicos, financieros, culturales y naturales; el cuidado de la salud y del ambiente; entre otros. En este mismo año, la SEP emite los Programas de estudio 2011 con los propósitos, enfoques, Estándares Curriculares y aprendizajes esperados para cada grado escolar. Estos Programas desagregan esta información para cada una de las asignaturas impartidas, según el grado escolar correspondiente<sup>8</sup>.

Posteriormente, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 incluye entre sus acciones el desarrollo de estándares de gestión escolar que funcionen como referente para la actuación, evaluación y mejora continua de las escuelas.

En el marco de la reforma educativa de 2013, se creó el Servicio Profesional Docente (SPD), mediante el que las autoridades educativas deben establecer un conjunto de estándares con base en los cuales determinar la idoneidad de los docentes para impartir clases a los alumnos de educación básica y media superior, la cual es medida con base en una prueba respondida por los profesores (H. Congreso de la Unión, 2013). Los resultados obtenidos en la realización de esta evaluación son difundidos a toda la sociedad.

### **C) Incentivos, sanciones y mecanismos de acompañamiento**

En la LGE se establece que a nivel nacional, estatal, municipal y escolar deberán funcionar Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE). De acuerdo con el artículo 2 del Acuerdo 280, estos consejos “son instancias de consulta, orientación, colaboración y apoyo que tendrán por objeto promover la participación de la sociedad en acciones que permitan

---

<sup>8</sup> Actualmente, el Gobierno federal promueve la discusión del Modelo Educativo 2016 y su propuesta curricular, con base en los cuales se elaborarán los nuevos planes y programas de estudio, y los libros de texto.



elevar la calidad de la educación básica y ampliar la cobertura de estos servicios educativos” (DOF, 2000).

En el año 2000, la SEP estableció los Lineamientos Generales para la constitución y funcionamiento de los consejos estatales, municipales y escolares de participación social en la educación por medio del acuerdo 280. Por la forma en que fueron planeados, estos consejos constituyen una especie de mecanismos de acompañamiento para mejorar los resultados del sistema educativo. Por ejemplo, una de las líneas de participación social considerada para los Consejos Escolares de Participación Social en el acuerdo 280 es el reconocimiento social a alumnos, maestros, directivos, empleados escolares y padres de familia.

En marzo de 2014, el acuerdo 280 fue abrogado mediante la promulgación del acuerdo 716 que determinó las condiciones de constitución, organización y funcionamiento de los CPSE para todos los niveles (DOF, 2014).

### **2.1.2. La rendición de cuentas de las autoridades educativas**

En este apartado se presentan algunos de los principales instrumentos utilizados para mejorar la rendición de cuentas de las autoridades educativas exclusivamente, aunque no se descarta una influencia positiva para la rendición de cuentas en la educación. Como se podrá observar, la difusión de información también es la dimensión a la que ha prestado más atención. La justificación del porqué del actuar gubernamental y la existencia de sanciones ante el mal desempeño de las autoridades educativas han sido menos desarrolladas.

Una de las obligaciones más importantes en materia de rendición de cuentas impuesta por la legislación federal a la autoridad educativa federal y a las autoridades educativas locales se encuentra en el artículo 31° de la LGE. Este precepto establece la obligación de las autoridades educativas de difundir entre los maestros, alumnos, padres de familia y la sociedad en general, los resultados de sus evaluaciones y los informes referentes al desarrollo de la educación a nivel nacional y en la entidad federativa correspondiente (H. Congreso de la Unión, 2015b). En este mismo sentido, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 incluyó la utilización de varios indicadores sobre avances del SEN en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, incluso aquellas relacionadas con la rendición de cuentas.

También ha habido un impulso desde el ámbito internacional a la rendición de cuentas de las autoridades educativas. Desde el año 2000, la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico aplica cada tres años en distintos países del mundo, incluido México, una prueba estandarizada de logro de aprendizaje conocida como PISA por sus siglas en inglés. Esta prueba evalúa los aprendizajes adquiridos por estudiantes de tercer grado de secundaria en tres áreas: lectura, matemáticas y ciencias (OCDE, 2015).

Con el mismo objetivo de evaluar la eficacia del sistema educativo en la adquisición de conocimientos y competencias, el INEE desarrolló los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) entre los años 2005 y 2014. Esta prueba se aplicó sólo a una muestra representativa de los alumnos de tercer grado de preescolar, tercer y sexto grado de primaria y tercer grado de secundaria de cada entidad federativa (UAM, 2014). Por ello, EXCALE no ofrece resultados desagregados por escuela y alumno, sino para el SEN.

En el año 2015, el INEE, en coordinación con la SEP, lanzó una nueva generación de pruebas de logro académico por medio del Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (PLANEA). PLANEA inició en el ciclo escolar 2014-2015 con la evaluación de habilidades de lenguaje y comunicación, matemáticas y socio-emocionales (INEE, 2015). La aplicación de PLANEA también es muestral.

Además de lo anterior, desde el año 2003 el INEE ha publicado anualmente los resultados del Sistema de Indicadores Educativos en el Panorama Educativo de México. Este documento permite observar la evolución del SEN en diversos aspectos (INEE, 2014b). El Panorama Educativo de México 2014 incluye indicadores acerca de la estructura y dimensión del SEN, el contexto social, los agentes y recursos involucrados en el proceso educativo, el acceso, la permanencia, los procesos educativos y de gestión y los resultados educativos (INEE, 2015).

En lo referente a la participación social, ésta se ha impulsado principalmente por medio de la creación de los CPSE, con la promulgación de la LGE en 1993 (DOF, 1993). Los CPSE a nivel nacional, estatal y municipal orientan y apoyan a las autoridades educativas en los órdenes correspondientes. En estos consejos confluyen las opiniones de las autoridades, padres de familia, docentes, directivos de las escuelas y la organización sindical de los maestros; así como grupos de la sociedad civil y miembros de los sectores social y productivo interesados en la educación (DOF, 1993).

En agosto de 1999, se promulgó el acuerdo 260 que estableció los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la

Educación (DOF, 1999). En 2014, este acuerdo fue abrogado con la aprobación del acuerdo 716 que estableció nuevos lineamientos para los CPSE, incluidos aquellos de nivel nacional, estatal y municipal.

### **2.1.3. La rendición de cuentas de las autoridades escolares**

Finalmente, en este apartado se presentan las principales reformas gubernamentales para incrementar la rendición de cuentas en la educación exclusivamente. Al igual que en la sección antepasada, los instrumentos utilizados son clasificados según la dimensión de la RCE en la que tengan un mayor impacto.

#### **A) Información**

A partir del año 2013, se estableció en el artículo 14 de la LGE la facultad de las autoridades educativas federales y locales de promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en los tipos preescolar, básica y media superior (H. Congreso de la Unión, 2015b). En este mismo ordenamiento, se añadió la responsabilidad de las autoridades educativas de que supervisen que el director de cada plantel rinda cuentas acerca de las actividades realizadas ante toda la comunidad al final de cada ciclo escolar (DOF, 2013). Por su parte, el artículo 65 otorga a los padres el derecho a conocer el presupuesto asignado a cada escuela, la forma en que éste se utiliza y los resultados derivados de ello (DOF, 2013).

En este mismo sentido, el acuerdo número 716 establece ciertas obligaciones para el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) y para el director de cada plantel (DOF, 2014). El artículo 41 de este acuerdo determina que el CEPS debe rendir un informe amplio, detallado y escrito a la asamblea de la comunidad escolar. La materia de este informe es sobre los recursos recibidos durante el ciclo escolar, de los cuales tendrá que especificar: su origen, su naturaleza y monto y el destino que tuvieron. Además, el CEPS también debe informar acerca de las acciones desarrolladas durante el ciclo escolar. Este artículo también determina que los gastos deben ser autorizados por escrito por el director de la escuela o su equivalente y por el Presidente del Consejo. Esto con el fin de hacer un uso transparente de los recursos públicos que recibe la escuela o de aquellos provenientes de las cuotas voluntarias de los padres de familia o de cualquier otro integrante de la comunidad.

Además del informe del CEPS, el director del plantel educativo debe rendir un informe de los gastos y las actividades ante toda la comunidad. Lo mismo debe hacer la Asociación de Padres de Familia acerca del dinero que haya recibido durante el ciclo escolar. Estos dos informes deben exhibirse en la escuela en un cartel que contenga un resumen el origen y destino de los recursos. Este resumen debe rendirse también ante la autoridad educativa municipal y estatal y los consejos de participación a nivel municipal y estatal. Asimismo, los informes deben inscribirse en el Registro Público de Consejos de Participación Social (DOF, 2014).

De esta forma, se busca que los actores escolares rindan cuentas de sus actividades y del ejercicio de los recursos a la comunidad escolar y a las autoridades educativas. No obstante, en el acuerdo 716 no se establece la obligación de los actores escolares de rendir cuentas acerca del tema más importante de la RCE: el aprendizaje de los alumnos.

### **B) Incentivos, sanciones y mecanismos de acompañamiento**

Los incentivos han sido poco desarrollados. Sin embargo, en 2013 la reforma educativa incluyó un gran avance al respecto, pues se estableció un sistema de evaluación de los docentes mediante la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (H. Congreso de la Unión, 2013). A partir de esta reforma, los profesores de la educación básica y media superior impartida por el Estado deben ser evaluados al menos cada cuatro años. Los profesores que no aprueben la evaluación serán sometidos a un proceso de regularización. En caso de que la situación se repita en una segunda evaluación, el personal docente será asignado nuevamente a un proceso de regularización. Si el profesor no cumple con los estándares requeridos en una tercera evaluación, entonces le será retirado su nombramiento y ya no podrán estar ante grupo (H. Congreso de la Unión, 2013). Los docentes de nuevo ingreso pueden ser despedidos si no cumplen con el nivel requerido de desempeño.

La evaluación del desempeño docente es un esfuerzo importante para eventualmente sancionar a los profesores que no cumplen bien su función. Una objeción ante ello es que esta evaluación se basa en los resultados obtenidos en un examen y no en el aprendizaje de los alumnos.

La LGE también dispone que las autoridades deben promover la operación de un CEPS en cada centro educativo (DOF, 1993). Estos consejos fungen como un organismo de toma de

decisiones y de orientación y retroalimentación dentro de la escuela y están conformados por el director del centro educativo, un representante de los maestros, un representante sindical, un padre de familia, un ex alumno y un representante distinguido de la comunidad (H. Congreso de la Unión, 2015b). Entre otros temas, el consejo debe estar al tanto del avance de las actividades escolares y de los resultados de las evaluaciones realizadas por las autoridades educativas. También deben incentivar la colaboración entre el personal docente y los padres de familia.

El artículo 2º del acuerdo 716 establece la obligación de los CEPS de elaborar un proyecto de participación social en la educación, el cual contendrá las estrategias, acciones y metas más adecuadas a las necesidades en cada centro escolar. Lamentablemente, el ideal de los Consejos Escolares de Participación Social está lejos de cumplirse en la mayoría de las escuelas del país, donde la operación de estos consejos en la práctica es muy reducida y las decisiones son tomadas casi siempre por el director de la escuela y el representante de los docentes (Bracho y Martínez, 2007). En realidad, hace mucha falta incentivar la participación de la sociedad civil en este tema. Además, la autoridad educativa enfrenta dificultades para supervisar la existencia y correcto funcionamiento de un CEPS en cada centro escolar, especialmente en aquellos ubicados en comunidades remotas o en zonas poco accesibles.

En materia de gestión escolar, el artículo 22 de la LGE fue reformado en enero de 2011 para asignar a las autoridades educativas la responsabilidad de fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades escolares y la participación de los padres de familia (DOF, 2011). Esta modificación es relevante para la rendición de cuentas porque, dado que transfiere más responsabilidades a las escuelas, permite a los padres de familia tener un mayor acercamiento con las autoridades, a quienes les pueden pedir cuentas acerca del logro de aprendizaje de sus hijos o de la actuación de los docentes y administradores.

En este mismo sentido, en 2013 se obligó a las autoridades educativas a procurar el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas, por medio de ejecución de programas y acciones y de la orientación de recursos con este propósito (DOF, 2013). A su vez, quedó establecido que los programas de gestión escolar deben usar como retroalimentación los resultados de las evaluaciones y procurar un manejo eficiente y transparente de los recursos utilizados en la ejecución del plan anual de actividades (DOF, 2013).

Finalmente, es muy importante mencionar la existencia entre los años 2001 y 2015 del Programa Escuelas de Calidad (PEC). El PEC ha sido el programa público más importante en materia de rendición de cuentas en el ámbito escolar que se ha implementado en México. El PEC buscaba mejorar el logro educativo de los alumnos de escuelas públicas de educación básica mediante la transformación de la gestión educativa (SEP, 2015b). Este programa se basaba en los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas; los cuales se buscó institucionalizar por medio de incentivos económicos y de apoyo técnico a las escuelas. La siguiente sección explica más detalladamente en qué consistió este programa.

En suma, la RCE ha sido promovida por medio de distintos instrumentos de política pública, los cuales han contribuido en diversas maneras con los componentes de información, estándares e incentivos. Como pudo notarse, la dimensión de información ha sido la más atendida; mientras que aún hay un campo mayor de acción en lo referente a los estándares y los incentivos. Lamentablemente, estos mecanismos no funcionan en la práctica tal y como fueron establecidos en el marco normativo (Santizo, 2006); aunque constituyen, sin duda alguna, avances notables en la construcción de un sistema de RCE.

## **2.2. El Programa Escuelas de Calidad**

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) fue creado en febrero de 2001 por el Gobierno federal. Su fin era mejorar la calidad de la educación impartida en los centros escolares de educación básica y estuvo en funcionamiento entre los años 2001 y 2015<sup>9</sup>. El PEC formaba parte de una política nacional que buscaba reformar la gestión escolar para combatir diversos obstáculos del logro educativo, como la imposibilidad de los actores escolares de tomar decisiones para la gestión de su escuela, la escasa cultura de planeación y evaluación en los centros escolares, las condiciones poco propicias para el liderazgo de los directores escolares, la falta de participación social, las condiciones deficientes de la infraestructura y equipamiento educativos, entre otros (SEP, 2002).

Inicialmente, el PEC estaba dirigido sólo a centros escolares de educación primaria (SEP, 2001b). En el año 2002, su población objetivo abarcó también a las telesecundarias (SEP, 2002); y, a partir del año 2003, todas las modalidades de escuelas públicas de educación

---

<sup>9</sup> En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, el PEC ya no fue listado entre los programas destinatarios de recursos; en su lugar, comenzó a operar el Programa de la Reforma Educativa.

básica podían participar en el programa (SEP, 2003). Todos los años de funcionamiento del programa, sus Reglas de Operación establecieron que se debía otorgar prioridad a las escuelas que ya estaban participando en el mismo, así como a aquellas ubicadas en zonas marginadas. Particularmente, entre los años 2004 y 2011, las Reglas de Operación fueron más específicas al definir las características de los centros escolares que recibirían preferentemente el programa. Algunas de estas características eran su ubicación en una zona marginada, con población mayoritariamente indígena o en situación de vulnerabilidad; haber participado en el programa en el ciclo escolar anterior; tener alumnos beneficiarios de programas de ayuda alimentaria; haber obtenido un bajo promedio de aprovechamiento en las pruebas de logro educativo; tener alumnos con necesidades educativas especiales; ser escuelas multigrado, entre otras.

Los diseñadores de PEC buscaban que mejorara el aprendizaje de los estudiantes por medio de la transformación de la organización y el funcionamiento escolar (SEP, 2001b). El objetivo del programa era la implementación de un modelo de gestión con enfoque estratégico que otorgara mayor autonomía a las comunidades escolares y mejorara la calidad y la equidad educativas (SEP; 2008, 2009). Esto es, se pretendía la formación de una comunidad escolar integrada y comprometida con el aprendizaje de los estudiantes y con la práctica docente, en un marco de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas (SEP, 2014a). Así, el diseño del PEC estaba fundamentado en la concepción de que la prestación de un servicio educativo de calidad es determinada en gran medida por dos factores: la organización y el funcionamiento cotidiano de la escuela y el compromiso y participación de los integrantes de la comunidad escolar (SEP, 2001b).

Para participar en PEC, las escuelas debían presentar ante la autoridad educativa local un proyecto escolar en documentos de planeación a mediano y corto plazo. Estos documentos debían ser elaborados por todos los miembros de la comunidad escolar, o por sus representantes. El documento de mediano plazo debía contener la visión, metas, estrategias y compromisos de la comunidad escolar para mejorar el aprendizaje de sus alumnos. El otro documento consistía en un programa anual de trabajo con las acciones específicas que la comunidad tenía que realizar en el ciclo escolar para cumplir con los objetivos y metas establecidos.

Con base a las características de las escuelas solicitantes y al contenido de sus documentos de planeación, la autoridad educativa local debía seleccionar a las escuelas beneficiadas. Las comunidades escolares debían presentar metas factibles en sus proyectos, además de que debían comprometerse a alcanzarlas en un periodo determinado. La planeación escolar debía realizarse con base en un diagnóstico de la situación de la escuela, pues debía orientarse a mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje.

Las escuelas seleccionadas recibían apoyo técnico y económico para realizar las acciones establecidas en sus documentos de planeación. El monto máximo que podía otorgarse a cada escuela variaba en cada año de operación del PEC. Al término del ciclo escolar, las escuelas participantes debían informar a la autoridad educativa y, a partir del año 2006, a toda la comunidad escolar, acerca de la forma en que fueron utilizados los recursos y del avance en el cumplimiento de las metas (SEP, 2006).

Los recursos del PEC eran administrados por la SEP por medio del Fondo Nacional para Escuelas de Calidad (FNEC), la cual transfería recursos a las entidades federativas participantes en el programa. Cabe señalar que las autoridades educativas estatales podían determinar la forma en que debía operar el programa en cada entidad federativa, siempre que respetaran lo establecido en las Reglas de Operación.

En suma, la estrategia del PEC englobaba cuatro aspectos principales: ampliación de los márgenes de decisión escolar, capacitación y acompañamiento técnico especializado a los actores escolares, fomento de la participación social responsable y otorgamiento de recursos adicionales para ser administrados directamente por la escuela (SEP, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009). Asimismo, debe destacarse que el trabajo colegiado y la evaluación continua, para mejorar los procesos y resultados educativos, constituían elementos fundamentales del programa.

### **2.3. Conclusión**

En México, se han realizado diversos esfuerzos institucionales para avanzar en materia de rendición de cuentas en la educación. Estos se han realizado por medio de reformas legales, la creación de organismos o la implementación de programas públicos enfocados en el tema. Los instrumentos que utiliza el gobierno para este fin contribuyen en distinto grado con la generación de información, de estándares y de incentivos y mecanismos de acompañamiento.



No obstante, aún existe un gran desfase entre lo desarrollado teóricamente y los logros alcanzados en México. La dimensión de información ha tenido avances considerables, sin embargo, los mecanismos de incentivos y acompañamiento aún son incipientes en la práctica. Además, la normatividad vigente no se cumple a cabalidad y los avances en el tema suelen quedar muchas veces en el plano formal (Bracho *et al.*, s/f)

Para que un sistema de rendición de cuentas en la educación derive en beneficios de calidad y equidad del servicio educativo, es necesario que sus componentes estén alineados con los objetivos de la política educativa. Además, siempre deben considerarse las posibles limitaciones y alcances de las herramientas utilizadas para buscar mejorarlas gradualmente.

Este capítulo contribuyó a ubicar el marco normativo referente a la RCE donde se insertó el Programa Escuelas de Calidad. Adicionalmente al resumen aquí desarrollado, sería relevante conocer los efectos que ha tenido cada una de las reformas legales anteriormente mencionadas en el ejercicio de RCE. También hace falta saber la cantidad de padres de familia que conocen los resultados de las evaluaciones de aprendizaje en la escuela de sus hijos y los tipos de mecanismos más utilizados en la educación básica en nuestro país. Los resultados de estas investigaciones podrían desagregarse por entidad federativa, por nivel socioeconómico del entorno escolar, por tipo de localidad, por tamaño de la escuela y por tipo de servicio educativo, por ejemplo. El siguiente capítulo presenta la metodología empleada en esta investigación.

### **3. La evolución del concepto de rendición de cuentas en el Programa Escuelas de Calidad**

El objetivo de este capítulo es explicar el método de investigación utilizado y algunas consideraciones importantes en torno a su uso, así como los hallazgos principales derivados del mismo. El capítulo está dividido en dos secciones. La primera sección contiene tres apartados: el primer apartado presenta la técnica de investigación utilizada, una breve descripción de la misma y la justificación acerca de la idoneidad de su uso; el segundo apartado explica más detalladamente el diseño de la investigación, sus elementos -universo, unidad de análisis y categorías- y especificaciones; por último, el tercer apartado resume los alcances y las limitaciones del estudio. La segunda sección contiene cuatro apartados, los cuales describen los hallazgos derivados del análisis de contenido relacionados con los conceptos de RCE, información, estándares y consecuencias, respectivamente.

#### **3.1.Método de investigación**

El objetivo de esta sección es presentar el método de investigación utilizado para la elaboración de esta tesina: el análisis de contenido. El diseño de la investigación respondió a la necesidad de contrastar el contenido de las Reglas de Operación del PEC con lo desarrollado teóricamente respecto del mismo tema; sin embargo, también es importante reconocer algunas limitaciones del estudio. Todas estas consideraciones se explican a continuación.

La metodología empleada en cualquier investigación debe ser seleccionada de acuerdo al objetivo del estudio (O'Reilly y Kiyimba, 2015). En este sentido, conviene recordar la pregunta que guía este trabajo: ¿Cómo se definió la RCE en el plano normativo para el Programa Escuelas de Calidad? ¿Cómo evolucionó esta definición en el programa?

La información necesaria para responder esta cuestión se encuentra en las Reglas de Operación del PEC, las que constituyen el principal documento que establece cómo debe ser implementado el programa. Dada la necesidad de hacer inferencias válidas acerca de la conceptualización de la RCE a partir de un conjunto de textos normativos, el análisis de contenido resulta la técnica de investigación más adecuada para este trabajo.

De acuerdo con Berelson (1971, p.18), “el análisis de contenido es una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto

de la comunicación”<sup>10</sup>. Hernández (2006) explica que esta técnica es de gran utilidad para el análisis de procesos de comunicación en diversos contextos y formas.

Krippendorff (2004) afirma que el análisis de contenido presenta una cualidad muy importante para la investigación, pues explica que permite hacer inferencias replicables y válidas de textos, u otro tipo de fuentes de datos, con respecto a sus contextos. La replicabilidad de los hallazgos significa que cualquier investigador podría obtener los mismos resultados con la utilización de las mismas técnicas de investigación y los mismos datos (Krippendorff (2004). La validez en los resultados significa que la investigación puede exponerse a un escrutinio cuidadoso y ser defendida ante la evidencia disponible (Krippendorff, 2004).

Para realizar análisis de contenido se utiliza un proceso llamado codificación (Hernández, 2006; Krippendorff, 2004). La codificación consiste en la transformación de las características relevantes del contenido de un mensaje en unidades para su descripción y análisis precisos (Hernández, 2006).

El proceso de codificación implica un paso previo, la determinación y definición de cuál será el universo que se estudiará, el tipo de unidad de análisis empleada y las categorías en las que serán asignadas las unidades (Hernández, 2006). La definición de cada uno de estos elementos y su aplicación específica a esta investigación son explicadas en la siguiente sección.

### **3.1.1. Diseño de la investigación**

Esta sección presenta la forma en que es utilizado el análisis de contenido para cumplir con el objetivo del estudio, el cual es indagar la conceptualización de la rendición de cuentas en la educación en el marco normativo del PEC. Esta técnica requiere la definición del universo, la unidad de análisis y las categorías para clasificar a las unidades de análisis (Hernández, 2006). La determinación de estos elementos está en función de la pregunta que se desea responder y del marco teórico que sustenta la investigación (Hernández, 2006).

Primero, el universo constituye el contexto del cual se extrae la información y se realiza el análisis (Hernández, 2006). En este caso, el universo está integrado por las Reglas de Operación del PEC para cada uno de los años que el programa estuvo en funcionamiento, del

---

<sup>10</sup> Traducción propia.

ciclo escolar 2001-2002 al 2015-2016; así como de algunos documentos que sirven de guía a las escuelas para la realización de sus proyectos escolares. Como se mencionó anteriormente, estas reglas son la parte más importante del marco normativo del PEC.

Luego de identificar el universo, las unidades de análisis deben ser definidas. Hernández (2006; p. 358) cita a Sánchez y Aranda para explicar que éstas constituyen “el cuerpo del contenido más pequeño en que se cuenta la aparición de una referencia”. Las unidades de análisis pueden ser palabras, temas, caracteres, ítems y medidas de tiempo y espacio.

En esta investigación, las unidades de análisis que se emplean para el proceso de codificación son palabras. Aquí, resulta importante hacer una distinción entre la unidad de grabación y la unidad de contexto. La unidad de grabación se refiere a la unidad de análisis, una palabra en este caso, mientras que la unidad de contexto es la oración o frase completa en la que aparece esa palabra y que determina la categoría en la que se encasillará esa unidad de análisis (Berelson, 1971).

Por último, las categorías constituyen los niveles en lo que se clasifican las unidades de análisis (Hernández, 2006; Berelson, 1971). Berelson (1971) señala la existencia de diez tipos de categorías: de asunto, de dirección, de estándares, de valores, de métodos, de habilidades, de actores, de autoridad, de origen y de objetivo. En cambio, Hernández (2006) menciona sólo cinco tipos: de asunto o tópico, de dirección, de valores, de receptores y físicas. Estos tipos pueden aplicarse a distintos estudios, sin embargo, las categorías son diseñadas más adecuadamente de acuerdo al tema de investigación en particular (Berelson, 1971).

En un análisis de contenido puede haber más de una categoría. A su vez, cada categoría se conforma de dos o más subcategorías (Hernández, 2006). Cada unidad de análisis puede asignarse a más de una subcategoría de distintas categorías, es decir, puede caber en uno o más sistemas de categorías; pero no puede encasillarse en más de una subcategoría dentro de la misma categoría (Hernández, 2006). Asimismo, Hernández (2006) recomienda que las categorías y subcategorías se generen a partir del marco teórico y de un estudio cuidadoso de la situación.

Este estudio utiliza tres sistemas de categorías: uno derivado del concepto de RCE y otros dos como resultado de una primera revisión de las Reglas de Operación del PEC. La primera categoría está basada en los elementos de la RCE: información, estándares y

consecuencias. El objetivo en esta categoría es encontrar las disposiciones dentro de las Reglas de Operación del PEC que contribuyen con el desarrollo de alguno de estos elementos, por lo que las subcategorías corresponden con cada uno de ellos; adicionalmente, se incluye una subcategoría de RCE para clasificar las unidades de análisis que abonan a todo el sistema de RCE.

Las unidades de análisis o palabras que se vinculan a cada una de las subcategorías están relacionadas con los distintos elementos de la RCE. La subcategoría de información incluye unidades de análisis referentes a la generación y difusión de información acerca del aprendizaje de los estudiantes o del logro de otros objetivos educacionales, como disminución de tasas de deserción y reprobación. La subcategoría de estándares comprende todas aquellas metas o fines relacionadas con la determinación de lo que deberían aprender los alumnos. Por su parte, la subcategoría de sanción abarca cualquier tipo de recompensa, sanción o acompañamiento asignada a las escuelas o a los directores y docentes por su desempeño.

La tabla 2 amplía la explicación de esta categoría, pues incluyen el tipo de palabras o unidades de análisis que se incluirían en cada subcategoría. La primera columna de la tabla identifica cada una de las subcategorías que conforman esta primera categoría de análisis. La segunda columna señala cuáles son las palabras de búsqueda utilizadas para cada subcategoría. La tercera columna explica qué se busca encontrar con cada subcategoría.

Cabe aclarar que la aparición de estas palabras en las Reglas de Operación no significa que automáticamente se asignen a alguna de las subcategorías. Además de ubicar ciertas palabras dentro del documento, el contexto o frase de cada unidad de análisis es considerado para determinar su inclusión o exclusión dentro de alguna subcategoría, pues debe contribuir con el objetivo de la búsqueda dentro de cada subcategoría. En resumen, las palabras dentro del texto que son asignadas a alguna de las anteriores subcategorías deben contribuir con uno de los elementos de la RCE.

Tabla 2. Categoría por elementos de la RCE.

Subcategoría	Palabras de búsqueda	Objetivo de la búsqueda
Rendición de Cuentas en la Educación	Rendición de cuentas Rendir cuentas Respuesta Responder Responsabilidad Dar cuenta(s)	Búsqueda de la definición de rendición de cuentas en la educación en las Reglas de Operación del PEC.
Información	Información, informar, informe, informado Resultados Logros Alcances Impactos Efectos Comunicación, comunicar, comunicado Evaluación, evaluar, evaluado Diagnóstico, diagnosticar, diagnosticado Transparencia, transparente, transparentar Publicación, publicar, publicado Difusión, difundir, difundido Notificación, notificar, notificado Supervisión, supervisar, supervisado Contraloría Controlar, control Vigilancia, vigilar, vigilado Revisión, revisar, revisado	Búsqueda de actividades relacionadas con la generación y difusión de información acerca del aprendizaje de los estudiantes, de las acciones de la escuela o del logro de los objetivos educativos en centros escolares beneficiados por el PEC.

Tabla 2. Categoría por elementos de RCE (continúa...)

Subcategoría	Palabras de búsqueda	Objetivo de la búsqueda
<p>Información</p>	<p>Conocimiento, conocer                      Comprobación, comprobar                      Análisis, analizar                      Entrega, entregar                      Seguimiento, seguir                      Verificar, verificación, verificado</p>	
<p>Estándares</p>	<p>Estándares                      Metas                      Propósitos                      Compromisos                      Objetivos                      Proyecto escolar                      Programa Anual de Trabajo                      Programa Estratégico de                      Transformación Escolar                      Ruta de Mejora Escolar                      Desempeño                      Convenio de desempeño                      Establecer, establecimiento,                      establecido                      Proyecto de desarrollo educativo                      propio                      Aprovechamiento escolar                      Proceso, procesos</p>	<p>Búsqueda de actividades relacionadas con el establecimiento de estándares o metas acerca de lo que deberían aprender los alumnos o de otros resultados que debería obtener la escuela con el desarrollo de sus actividades.</p>

Tabla 2. Categoría por elementos de RCE (continúa...)

Subcategoría	Palabras de búsqueda	Objetivo de la búsqueda
Consecuencias	Consecuencias Recompensas, recompensar Sanción, sanciones Acompañamiento Retroalimentación Reconocimiento Suspensión, suspender Cancelación, cancelar, cancelado Anulación, anular, anulado Devolución, devolver Capacitación, capacitar Asesoría, asesorar, asesoramiento, asesorado Orientación, orientar, orientado Opinión, opinar Apoyo, apoyar, apoyado Denuncia, denunciar, denunciado Sugerencia, sugerir	Búsqueda de actividades relacionadas con el otorgamiento de recompensas, sanciones o acompañamiento a las escuelas o al personal administrativo y docente debido a sus actividades y los resultados obtenidos con ellas.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de la literatura y de las Reglas de Operación del PEC.

Dada la cantidad de palabras y frases que pueden encontrarse en el proceso de codificación, pero que no están relacionadas con los objetivos de aprendizaje, se generan una segunda categoría dentro del análisis del concepto de rendición de cuentas en la educación. Esta categoría se deriva de la utilización del término rendición de cuentas con diversos objetivos dentro de las Reglas de Operación del programa. En este caso, las subcategorías corresponden a la orientación que se le da al término y son: 1) de establecimiento de una obligación o facultad relacionada con el fomento de la RCE, 2) de establecimiento de una obligación o facultad que contribuya directamente con el ejercicio de RCE, 3) de alineación



con otras disposiciones normativas, 4) como principio rector del programa y 5) como objetivo del programa. El requisito principal para encasillar el concepto de rendición de cuentas en alguna de las subcategorías es que haga referencia a la RCE, es decir, a la rendición de cuentas a nivel escolar.

### **3.1.2. Alcances y limitaciones**

Esta investigación es relevante, entre otras cosas, porque analiza un tema muy poco estudiado. Aunque se han realizado múltiples evaluaciones y estudios en torno al Programa Escuelas de Calidad, ninguno ha analizado la forma en que fue conceptualizada la RCE en su marco normativo.

Resulta necesario destacar dos aspectos relativos al alcance de esta investigación. Primero, a pesar de que las posibles recomendaciones derivadas de este estudio no podrán aplicarse en el mismo programa, dado que ya no operará en el siguiente ciclo escolar, la investigación es de utilidad para nuevos programas que tengan como uno de sus principios u objetivos el fomento a la RCE. Segundo, las Reglas de Operación constituyen una guía para la operación del PEC en todo el país, por lo que el estudio es válido para el nivel normativo del programa en el ámbito nacional.

No obstante, este análisis también presenta limitaciones, entre las que pueden destacarse dos. La primera es que su realización no podría ser equiparada con una evaluación del diseño del programa, pues sólo está enfocado en la forma en que fue conceptualizada la rendición de cuentas en las escuelas en su marco normativo.

La segunda limitación, y quizá la más importante, es que el marco normativo no refleja necesariamente la realidad, es decir, puede haber una gran diferencia entre la forma en que es conceptualizada la RCE en las Reglas de Operación del PEC y la forma en que realmente se ejerce en las escuelas. Sin embargo, la normatividad constituye un paso previo para la implementación; particularmente, la definición de reglas adecuadas representa una condición necesaria para una implementación exitosa.

### **3.2. Hallazgos y resultados**

El objetivo de esta sección es presentar los resultados del análisis de contenido, el cual fue realizado con base en el texto de las Reglas de Operación del PEC y algunos documentos de

apoyo a las escuelas para la elaboración de sus proyectos escolares. Los hallazgos obtenidos están organizados en cuatro secciones. La primera sección presenta los resultados para la RCE en general; las restantes tres secciones están dedicadas a cada uno de los elementos del concepto: información, estándares y consecuencias.

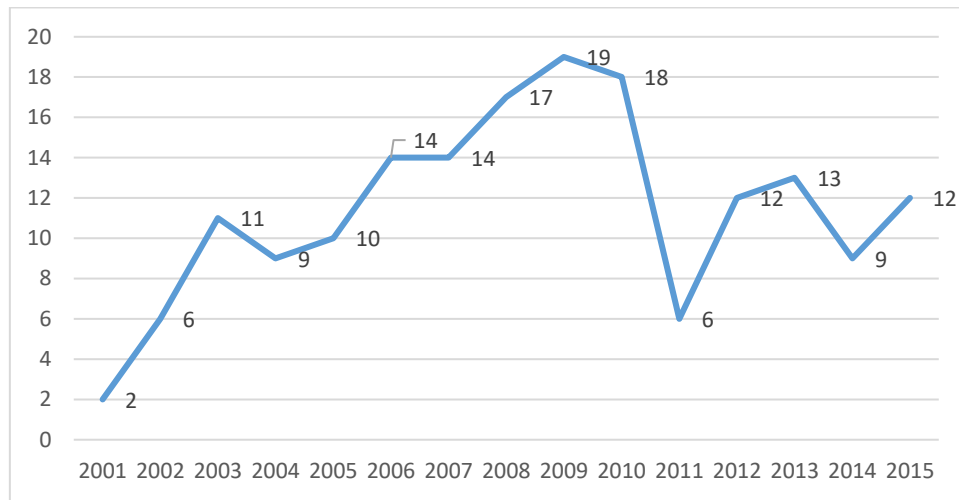
### **3.2.1. Definición del concepto de rendición de cuentas en la educación**

El objetivo de este apartado es explicar la forma en que fue conceptualizada la rendición de cuentas en la educación en las Reglas de Operación del PEC. Para ello, los siguientes párrafos contienen los hallazgos derivados de la búsqueda de definiciones explícitas o implícitas del concepto de rendición de cuentas en esos documentos. El motivo por el que se realizó la búsqueda con el término de rendición de cuentas, en lugar de RCE, es que sólo se utiliza el primer concepto en las reglas, el cual puede hacer referencia a la rendición de cuentas de las autoridades educativas o a la de los actores escolares.

Para empezar, vale la pena destacar que existió una tendencia al alza en el número de veces que aparece el concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación. Mientras que en el año 2001 este concepto apareció apenas dos veces, en el año 2015 las repeticiones ascendieron a 12. En el año 2009, el número de menciones de este término ascendió a su máximo: 19. La figura 2 ilustra lo explicado en este párrafo y en el anexo 1 pueden observarse las formas en que apareció el concepto en cada año de implementación del programa.

El aumento en el número de veces que apareció este concepto en las Reglas de Operación indica un énfasis cada vez mayor en el tema, aunque esta tendencia no implicó necesariamente una mayor comprensión del mismo. De hecho, en todos estos años no apareció ni una sola vez una definición explícita de la rendición de cuentas o de la RCE; ni se explicó cuáles son sus elementos. Esto, aunado a que no se especificaron mecanismos claros de RCE en las reglas, dejaba a los centros escolares sin una guía acerca de cómo rendir cuentas a su comunidad. No obstante, en las reglas pueden encontrarse asociaciones del concepto con otros términos o algunas definiciones implícitas del mismo.

Figura 2. Repeticiones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del PEC



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

El concepto de rendición de cuentas fue usado en estas reglas con distintos fines (véase el anexo 1). Así, fue utilizado para mencionar la rendición de cuentas como un principio, un criterio o un elemento del PEC; presentar un objetivo, propósito o situación deseable; asignar facultades u obligaciones de los distintos actores involucrados en la operación del programa, ya sea de fomento de la rendición de cuentas o acciones que conducen directamente a su ejercicio; establecer un estándar para las escuelas participantes; sugerir la utilización de un indicador referente a la rendición de cuentas; entre otros. La tabla 3 presenta el número de veces que se hizo alguna mención explícita al concepto de rendición de cuentas en cada año y la forma en que fue utilizado.

Primero, la rendición de cuentas fue mencionada en las Reglas de Operación como un principio, un criterio o un elemento del programa. Por ejemplo, entre los años 2002 y 2003 se señalaba a la evaluación externa y la autoevaluación como elementos fundamentales del programa, las que tendrían como marco mecanismos efectivos de participación social y rendición de cuentas. En esta parte de las reglas podía entenderse que la rendición de cuentas estaba estrechamente vinculada con la generación de información acerca de los resultados del programa. También, entre los años 2013 y 2015 se mencionaba que los ejecutores del gasto y los beneficiarios del programa debían observar que se cumpliera el criterio de rendición de

cuentas en la administración de sus recursos. Esto era sustentado en diversas disposiciones normativas.

Tabla 3. Uso del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del PEC

Año	Uso del concepto de rendición de cuentas							
	Principio, criterio o elemento del programa	Objetivo del programa	Obligación o facultad de fomento	Facultad directa	Estándar	Indicador	Otros	Total
2001		1					1	2
2002	1	1	1		1	1	1	6
2003	2	2	3		1	1	2	11
2004	1	2	3		1	1	1	9
2005		3	4		1	1	1	10
2006		3	4	2	1	2	2	14
2007		3	4	4	1		2	14
2008		4	4	4	1		4	17
2009		5	4	4	1		5	19
2010	2	2	3	5	1		5	18
2011		1	1	1			3	6
2012		1	2	5			4	12
2013	2		2	5			4	13
2014	1	2		3			3	9
2015	2		1	6			2	11
Total	11	30	36	39	9	6	40	171

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

Un segundo uso del término es como un objetivo por alcanzar o como una situación deseable. En los considerandos de las Reglas de Operación, entre los años 2001 y 2007, se mencionaba el interés del Gobierno federal por impulsar políticas educativas que promovieran la corresponsabilidad y la rendición de cuentas a la sociedad. Aquí, al igual que en otras partes de las reglas, se distingue una cercanía entre los conceptos de rendición de cuentas y corresponsabilidad.

En este mismo sentido, en 2008 se mencionaba la necesidad de alcanzar una política educativa con ciertas características: moderna, responsable, de innovación y calidad en la

provisión de servicios acordes a las necesidades de la población y de una mayor rendición de cuentas.

Entre los años 2005 y 2009 se explicaba que el PEC estaba enfocado en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, la práctica docente, la participación social y la rendición de cuentas. En el mismo punto, se mencionaba que el PEC buscaba mejorar el aprendizaje de los alumnos por medio de la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar, el cual implicaba mayor autonomía de gestión y participación de directivos, docentes y padres de familia. Aquí, el concepto de rendición de cuentas aparecía fuertemente asociado con la autonomía de gestión y la participación.

También, entre los años 2009 y 2013 se explicaba que el PEC buscaba fortalecer la participación de las escuelas en la toma de decisiones y la corresponsabilidad de los diferentes actores sociales y educativos; así como promover la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas. En seguida, se denotaba que el PEC buscaba impulsar la RCE porque estaba alineado con la política nacional de transformación de la gestión educativa. Esto significa que la RCE está vinculada a una mayor autonomía de gestión escolar y a un aumento en la participación de los actores de la comunidad escolar en la toma de decisiones.

En el año 2009 se enfatizó nuevamente la importancia de la rendición de cuentas para el programa al mencionar la finalidad del PEC y la contribución del trabajo del supervisor al establecimiento del nuevo modelo de gestión escolar. Este modelo estaba orientado a mejorar la calidad educativa y al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. Aquí, el concepto de rendición de cuentas estaba relacionado con el de supervisión escolar.

Un año después, el concepto de Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) comenzó a utilizarse. Este modelo se basaba en un esquema de participación social, cofinanciamiento, transparencia y rendición de cuentas. Entre los años 2010 y 2012, se explicaba que el PEC buscaba instituir el MGEE en las escuelas públicas de educación básica para fortalecer su cultura organizacional y funcionamiento, y con ello mejorar el aprendizaje de los alumnos.

La rendición de cuentas era tan importante en el PEC que en varios años era incluida dentro de su objetivo general. Entre los años 2003 y 2004, se explicaba que el objetivo general del programa era establecer en las escuelas públicas de educación básica un modelo de

autogestión basado en ciertos principios, entre ellos el de rendición de cuentas. Posteriormente, entre los años 2005 y 2009, la rendición de cuentas era expresada como parte del esquema que sustentaba el nuevo modelo de autogestión escolar, el cual se enfocaba en mejorar el aprendizaje de los alumnos y la práctica docente. En el año 2014, esta idea se retomó en el objetivo general y se enfatizó en su importancia para mejorar la calidad y la equidad educativas.

Prácticamente, todos los años se mencionó la rendición de cuentas como un objetivo del programa, especialmente en el año 2009. Desde el año 2001, se señaló la rendición de cuentas como uno de los objetivos específicos del programa. Entre 2001 y 2004, se relacionó en este objetivo específico a la rendición de cuentas con una relación transparente entre las autoridades educativas, jefes de sector, supervisores, directores, personal docente y de apoyo, alumnos, padres de familia y comunidad en general. Asimismo, en estos años la rendición de cuentas se relacionaba con el mejoramiento continuo, la corresponsabilidad y, a partir del año 2003, con el cofinanciamiento.

En el año 2004, se agregó a las Reglas de Operación el objetivo específico de establecer estrategias de impulso a la participación social, con lo que se buscaba fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacitación y asesoría a los miembros de los Consejos de Participación Social. En este punto, la rendición de cuentas se relaciona nuevamente con la participación social. Este objetivo específico continuó apareciendo hasta el año 2011.

En el año 2014, apareció en las reglas un objetivo específico más enfocado a las madres y padres de familia. Este objetivo estaba centrado en el fomento a la corresponsabilidad social y en el fortalecimiento de la capacidad de las madres y padres de familia o tutores de los alumnos, con lo que se buscaba mejorar el aprendizaje de los niños y jóvenes, así como la transparencia y la rendición de cuentas. Como puede notarse, en este objetivo se asumía que el aumento de la corresponsabilidad y de la capacidad de los padres de familia conduciría a una mejora en la rendición de cuentas.

El tercer uso que se hacía del concepto de rendición de cuentas era para mencionar ciertas facultades u obligaciones de los actores involucrados en la implementación del programa. Mientras que algunas de estas obligaciones estaban relacionadas con el impulso o fomento de la rendición de cuentas, otras tenían una incidencia directa en su ejercicio.

Así, desde el año 2002 hasta el año 2013 se facultó a la Coordinación General Estatal del Programa para que promoviera la cultura de la rendición de cuentas. A partir del año 2004, a esta disposición se añadió el fomento de la transparencia; y, a partir del año 2010, el impulso de la contraloría social. Por lo tanto, puede entenderse que el término de rendición de cuentas se relacionaba en las reglas con la transparencia y la contraloría social. Esta obligación fue reiterada entre los años 2003 y 2010 y los años 2012 y 2013, en los que también se establecía que la Coordinación General Estatal del Programa debía impulsar estrategias para fomentar la participación de la comunidad en la vida escolar, la transparencia y la rendición de cuentas.

Otra facultad de este tipo se estableció entre los años 2003 y 2011 y en el año 2013. En las Reglas de Operación correspondientes se señalaba que, para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, la Coordinación Nacional del Programa y las Coordinaciones Estatales debían impulsar mecanismos de difusión de los resultados del programa a la sociedad, así como mecanismos de consulta e información. En esta disposición se asociaba a la rendición de cuentas con la transmisión de información.

Asimismo, entre los años 2005 y 2009 se indicó que la Coordinación General Estatal del PEC debía encargarse de impulsar la rendición de cuentas de los avances del PETE y del PAT, con énfasis en el aprendizaje de los alumnos. En esta obligación puede observarse el otorgamiento de una mayor importancia para el tema de la RCE que es más importante, el aprendizaje de los alumnos; además, se trata de la transmisión de información que es contrastada con planes y metas previamente establecidos.

Respecto de las facultades que incidían directamente en el ejercicio de la RCE, cabe destacar que entre los años 2006 y 2010 se facultó a los jefes de sector y supervisores para que supervisaran que los recursos fueran aplicados y comprobados adecuadamente, con el fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas; posteriormente, en el año 2012, se utilizó el término verificar para establecer la misma obligación. En este punto, podría entenderse que el ejercicio de rendición de cuentas consiste en la comprobación del uso de los recursos.

La anterior facultad siguió apareciendo en las reglas. En el año 2013 se agregó que ambos actores debían responsabilizarse de la verificación del desarrollo de las acciones establecidas en el programa anual de trabajo (PAT) y del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE). Cabe destacar que en

este año el trabajo de los supervisores abarcaba más esferas que la utilización de los recursos y que la verificación se realizaba contra el establecimiento previo de acciones y metas.

Asimismo, los directores escolares tenían asignado un importante rol en el ejercicio de rendición de cuentas. Entre los años 2006 y 2010 y los años 2012 y 2013 se les facultó para rendir cuentas ante sus autoridades educativas y la comunidad escolar acerca de los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos.

De forma parecida, en el año 2014 se estableció que las escuelas debían comprobar el ejercicio de los recursos y rendir cuentas por su uso. En el año 2015 se especificó que este ejercicio debía realizarse ante la comunidad escolar y la autoridad educativa local. En este mismo año se indicó que las escuelas debían realizar las acciones programadas bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas y que debían presentar el informe de fin de ciclo escolar de acuerdo a lo programado en su planeación escolar.

En el año 2007, la mención de otra facultad parece equiparar la transmisión de información con el concepto de rendición de cuentas en la educación. Entre los años 2007 y 2010 y en el año 2012 se responsabilizó a las Coordinaciones Generales Estatales del PEC para que aseguraran la aplicación y alimentación periódica del Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC), con el objetivo de que éste tuviera toda la información de las escuelas participantes en el programa y se pudieran emitir los reportes respectivos. Esto, de acuerdo a las Reglas de Operación, aseguraba la transparencia y la rendición de cuentas. Cabe aclarar que el nombre de SIPEC cambia por el de Sistema de Monitoreo y Seguimiento en los años 2010 y 2012.

En el mismo sentido, entre los años 2007 y 2009 se responsabilizó a la federación y las entidades federativas de la difusión de los beneficios, resultados e información generada de la operación del PEC a la sociedad en general; esto para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas. Nuevamente, la rendición de cuentas era asociada a la difusión de información y a la transparencia. Posteriormente, entre los años 2010 y 2013 se asigna a las entidades federativas la obligación de definir los procedimientos pertinentes para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

Respecto del papel de los Consejos Escolares de Participación Social, entre los años 2010 y 2013 se les facultó para que participaran en las acciones de transparencia y rendición de cuentas, particularmente en las de contraloría social. En la mención de esta obligación



podría entenderse que la contraloría social es un tipo de rendición de cuentas. En el mismo sentido, en el año 2014 se propone la integración de contralorías sociales con los miembros de los Consejos Escolares de Participación Social.

Dado que la rendición de cuentas es un objetivo del programa, en algunos años también se estableció en las Reglas de Operación un estándar relacionado con la misma; esto constituye el cuarto tipo de uso que se hacía de este concepto. Entre los años 2002 y 2005, se estableció como un estándar que la escuela debía estar abierta a la sociedad y rendirle cuentas de su desempeño. En el año 2006, se especificó que la rendición de cuentas versaba sobre el logro de los propósitos educativos, la administración de los recursos y la difusión de la información. Posteriormente, entre los años 2007 y 2010 el estándar indicaba que la comunidad escolar era la que debía rendir cuentas a la sociedad e informarme sobre los avances de su desempeño en el logro de los propósitos educativos y la administración de los recursos, entre otros aspectos. Aquí, el concepto de rendición de cuentas estaba vinculado a la difusión de información; no obstante, estas menciones constituyen aspiraciones poco precisas para la escuela y no estándares, como se explicará más adelante.

Muy relacionado con la formulación de un estándar, el quinto uso del concepto de rendición de cuentas que puede destacarse es el establecimiento de un indicador para medirla entre los años 2002 y 2006. Del año 2002 al año 2004, se mencionaba que este indicador buscaba medir el grado de responsabilidad de la escuela con la sociedad; y su cálculo consistía en el número de escuelas que presentaban informes a la sociedad entre el total de escuelas PEC, multiplicado por cien. A partir de este indicador, puede entenderse que la rendición de cuentas se concebía como la transferencia de información de la escuela a la sociedad y que el concepto se asociaba con el de responsabilidad.

Posteriormente, en el año 2005 el indicador se calculaba a partir del número de mecanismos establecidos por la escuela para informar a la comunidad acerca de los recursos ejercidos y metas cumplidas sobre el total de mecanismos establecidos en su Programa Anual de Trabajo (PAT) para informar a la comunidad, multiplicado por 100. Con esta versión del indicador también se daba una importancia preponderante a la dimensión informativa de la rendición de cuentas, sin embargo, se establecía que esta información se comparaba con metas previamente establecidas en su PAT. En el año 2006, desapareció del indicador la

comparación con las metas previamente establecidas, con lo que la dimensión de estándares del concepto de RCE quedó fuera de esa definición implícita.

Adicionalmente, la rendición de cuentas fue mencionada en las Reglas de Operación con otros fines. Así, entre los años 2008 y 2015 se mencionaba en los considerandos que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que la administración de los recursos debía realizarse con base en varios criterios, entre ellos el de rendición de cuentas.

Para concluir, resulta importante mencionar que el concepto de rendición de cuentas no fue definido explícitamente en las Reglas de Operación del PEC, a pesar de que era un elemento tan importante del programa y de que fue mencionado 171 veces en sus Reglas de Operación. No obstante, este concepto era asociado de forma reiterada con los conceptos de transparencia, autonomía de gestión escolar, supervisión, verificación, vigilancia, participación social y corresponsabilidad. Asimismo, es importante destacar que el concepto de rendición de cuentas aparecía asociado principalmente con el uso de los recursos y el cumplimiento de las reglas establecidas por el programa.

Respecto de los actores responsables de rendir cuentas a nivel escolar, las Reglas de Operación presentaban una contradicción ante lo indicado en la teoría. Como reveló la revisión de literatura acerca del concepto de RCE, los sujetos que deben rendir cuentas a nivel escolar son los responsables directos de la prestación de los servicios educativos: docentes y administradores. En las Reglas de Operación, en cambio, esta tarea se limitaba sólo a la competencia del director; en ningún año se estableció la obligación de los docentes de rendir cuentas acerca del aprendizaje de los alumnos o de algún otro aspecto.

A pesar de las anteriores debilidades en el uso del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación, puede observarse en general una articulación cada vez mejor en torno al mismo. Por ejemplo, en el año 2006 se asignó a los directores la obligación de rendir cuentas a la comunidad escolar acerca de los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos. Sin embargo, resulta grave que un programa que buscaba impulsar la RCE tardó seis años en establecer dicha obligación.

Por último, vale la pena reflexionar acerca de la asociación entre los conceptos de rendición de cuentas y corresponsabilidad. Una pregunta interesante sería: ¿cuáles son las implicaciones del ejercicio de rendición de cuentas en un contexto donde la responsabilidad

del aprendizaje de los alumnos se asigna tanto a los directores y docentes como a los padres de familia?

### **3.2.2. Información**

En este apartado se presentan los hallazgos referentes a actividades o facultades establecidas en las Reglas de Operación y que conducían a la generación y difusión de información acerca de las actividades de los administradores y docentes escolares, así como de los resultados obtenidos con ellas. Para su realización fue necesario elaborar un análisis del contenido de las reglas con base en palabras de búsqueda como información, resultados, logros, alcances, impactos, efectos, comunicación, evaluación, diagnóstico, transparencia, publicación, difusión, notificación, supervisión, contraloría, control, vigilancia, revisión, conocimiento, comprobación, análisis, entrega, seguimiento, verificación, entre otras.

Los hallazgos descritos en esta sección corresponden a distintos elementos de la operación del programa a nivel escolar, los cuales pueden agruparse en procesos de transparencia, evaluación externa e interna y supervisión. La transparencia fue incluida en las Reglas de Operación desde el año 2003 e implicaba la difusión de información acerca de las acciones de los actores escolares y de su desempeño. Aunque la transparencia ya se mencionaba desde el año 2001, en el año 2003 comenzó a establecerse el fomento de la transparencia a nivel escolar como parte de los objetivos y propósitos del programa.

El fomento de la transparencia a nivel escolar fue incluido en los objetivos específicos del PEC entre los años 2003 y 2011 y en el año 2014. Entre los años 2006 y 2009 y en el año 2014, la transparencia fue mencionada en el objetivo general del programa como un elemento del esquema que sustentaba el modelo de gestión con enfoque estratégico.

Para lograr los objetivos relacionados con la transparencia, las Reglas de Operación asignaban algunas facultades a los distintos actores involucrados en la operación del PEC. Entre los años 2003 y 2013, las Coordinaciones Generales Estatales del PEC recibieron la responsabilidad de establecer estrategias para fomentar la transparencia en la comunidad escolar. Además, entre los años 2007 y 2013, este organismo también fue facultado para asegurar la alimentación periódica del SIPEC, lo que tenía como objetivo asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, la Coordinación Nacional del Programa y las Coordinaciones Estatales recibieron otra responsabilidad muy relacionada con las anteriores. Entre los años 2003 y 2013 se les facultó para implementar mecanismos que ayudaran a la difusión de los resultados del PEC a la sociedad.

A partir del año 2006, las facultades orientadas a garantizar la transparencia a nivel escolar comenzaron a articularse mejor en torno a los actores escolares. Desde este año hasta el 2013, los jefes de sector, supervisores y equivalentes recibieron la obligación de supervisar que los recursos fueron aplicados y comprobados adecuadamente. En el último año, también se estableció que debían verificar la realización de las acciones establecidas en el PAT y el cumplimiento de los objetivos establecidos en el proyecto escolar.

Asimismo, entre los años 2006 y 2015 se facultó a los directores escolares de rendir cuentas ante las autoridades educativas y la comunidad escolar acerca de los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos. Entre los años 2001 y 2015, las reglas sólo indicaban que el director debía comprobar el uso de los recursos, sin especificar que tuviera que difundir esta información o señalar a los destinatarios de la misma. También, los Consejos Escolares de Participación Social fueron facultados para participar en las acciones de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social entre los años 2010 y 2013.

Cabe mencionar que las Reglas de Operación también incluyeron un apartado de transparencia desde el año 2003 hasta el año 2015. En algunos casos se destacó que los recursos utilizados en la operación del PEC podían ser fiscalizados o auditados por distintas dependencias, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Para cumplir esta actividad en los centros escolares, la comunidad escolar debía colaborar en la supervisión de la administración de los recursos.

Respecto de la evaluación del programa en las escuelas, el cual es el segundo aspecto del programa que se destaca en esta sección, las Reglas de Operación también asignan una serie de funciones entre los actores involucrados y otorgan mucha importancia a los procesos asociados a la misma. Desde el año 2001 hasta el año 2015, las reglas mencionaban que el PEC buscaba fomentar la evaluación de la gestión escolar con el fin de mejorar los procesos y resultados educativos. Particularmente, en los años 2002 y 2003 se reconoció a la autoevaluación escolar y la evaluación externa como elementos fundamentales del programa.

Las atribuciones en materia de evaluación de la operación del programa en las escuelas comenzaron a asignarse desde el año 2001 y se formularon cada vez más específicamente. Entre los años 2001 y 2002, se estableció que la evaluación externa de la operación del programa en las escuelas debía ser realizada por la autoridad federal en materia de evaluación educativa. En el año 2002, se especificaba que esta función debía cumplirse por esa autoridad federal en conjunto con las áreas de evaluación y las coordinaciones nacional y estatales del PEC. Posteriormente, entre los años 2003 y 2007, se estableció que la SEP debía designar a la institución académica y de investigación encargada de hacer esta evaluación. En el año 2008, las reglas designaron a la Dirección General de Evaluación de Políticas de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) de la SEP y a la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa para que se encargaran de la evaluación del PEC. Después de ello, entre los años 2009 y 2011, la UPEPE delegó a la Dirección General de Evaluación de Políticas para que se responsabilizara de la evaluación externa del programa. En el año 2012, esta función fue asignada a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. En los tres últimos años, la responsabilidad recayó en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas; aunque este organismo delegó esa facultad a la Dirección General de Evaluación de Políticas en los años 2014 y 2015. Como puede notarse, la responsabilidad de la evaluación externa del programa recayó en diferentes unidades administrativas.

Este proceso también requería la colaboración de los actores más cercanos a la escuela. A partir del año 2002, se facultó a los directores para que aseguraran la aplicación de las evaluaciones externas. Asimismo, desde este año hasta 2014, los jefes de sector recibieron la responsabilidad de conocer y emitir opiniones sobre los resultados de las evaluaciones externas. Entre los años 2004 y 2014, los jefes de sector también fueron facultados para permitir la aplicación de estas evaluaciones. Por su parte, los CEPS también debían colaborar en este proceso en la mayoría de los años.

Por otra parte, las reglas también contemplaban la existencia de mecanismos de evaluación interna del desempeño escolar. En el año 2001, se establecía que la evaluación interna debía ser realizada por el CEPS para identificar logros, dificultades y retos del proyecto escolar. Entre los años 2002 y 2009, en cambio, esta facultad se asignaba a toda la comunidad escolar. Posteriormente, entre los años 2010 y 2015, las reglas establecieron que la

escuela debía desarrollar los procesos de evaluación interna. A partir del año 2002 y hasta el año 2015, se señaló que los resultados de las evaluaciones externas debían servir como insumos para la evaluación interna.

Derivado del proceso de evaluación interna, las Reglas de Operación del PEC establecían desde el año 2001 hasta el 2015 que la escuela debía entregar un informe técnico y un informe financiero a la instancia estatal responsable del programa. En estos informes, la escuela debía especificar los detalles de las acciones financiadas por el PEC y su impacto en la calidad educativa.

Cabe mencionar que, dado que las Reglas de Operación de los años 2002 al 2010 incluyeron estándares de desempeño de la gestión escolar, en estas reglas se estableció que la evaluación y el seguimiento de los resultados escolares debía basarse en estos estándares.

La supervisión y la verificación constituyen el tercer aspecto que se resalta en esta sección. En este punto también se asignaron una serie de facultades entre los distintos actores participantes en la operación del programa. En diferentes años, la autoridad educativa local, el CEPS y los jefes de sector y supervisores fueron responsabilizadas de supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos.

Finalmente, es importante mencionar que las Reglas de Operación del programa incluyeron una serie de indicadores para orientar la evaluación y el seguimiento de la operación del programa. No obstante, en la mayoría de estos años no contribuyeron a generar información a nivel escolar acerca de los resultados del programa.

Dentro del periodo 2001 – 2015, pueden distinguirse tres momentos de cambio de los indicadores utilizados. Del año 2001 al 2004, la mayor parte de los indicadores no permitían examinar cómo funcionaba el programa en las escuelas, sino que estaban diseñados para obtener resultados del PEC en general. En los años 2005 y 2006, los indicadores fueron ajustados para describir qué sucedía en las escuelas beneficiarias, aunque mantenían prácticamente los mismos temas que en los años anteriores. Por ejemplo, si entre los años 2001 y 2003 se proponía un indicador que medía la proporción de las escuelas beneficiarias que habían cumplido con las metas establecidas en sus convenios de desempeño, para el año 2005 se generó un nuevo indicador que buscaba medir el porcentaje de metas cumplidas por la escuela del total establecido en su proyecto escolar. Posteriormente, entre los años 2007 y

2015, los indicadores presentados se enfocaron de nuevo en la provisión de información general acerca del programa.

En resumen, las reglas del programa contenían un apartado donde se asignaban ciertas funciones a los distintos actores involucrados en la operación del PEC para la generación y difusión de información acerca del uso adecuado de los recursos, el apego a las reglamentaciones y el cumplimiento de los objetivos a nivel escolar. Estas facultades estaban relacionadas con la realización de evaluaciones, el ejercicio de transparencia y las actividades de verificación, control y seguimiento.

Resulta importante reflexionar en tres aspectos relativos a la dimensión informativa en las Reglas de Operación del PEC. La primera es una característica de la asignación de responsabilidades y obligaciones: el involucramiento de una gran cantidad de actores y la atribución de la misma función a varias instancias, lo cual podía difuminar la responsabilidad de su cumplimiento. Los actores involucrados en las Reglas de Operación incluían a la SEP, el INEE, la autoridad educativa local, la Coordinación General Estatal del Programa, las mesas técnicas de nivel y personal técnico de zona y de sector, la Coordinación Académica Estatal, el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, la Comisión Ejecutiva Estatal del Programa, el Comité Técnico de Fideicomiso Estatal, el Equipo Técnico Estatal, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y/o Equivalente Estatal, el Consejo Municipal de Participación Social, los jefes de sector, supervisores y equivalentes, los directores escolares, los docentes y los Consejos Escolares de Participación Social.

Asimismo, es relevante mencionar en un segundo término que los destinatarios de la información sobre el desempeño de las escuelas coincidían con aquellos señalados por la definición de RCE adoptada en esta investigación. Todas las Reglas de Operación del programa, desde el año 2001 hasta el año 2015, fomentaban la transmisión de información de los directores a las autoridades educativas y comunidades escolares; no obstante, esto apareció hasta el año 2006 como una obligación explícita del director de la escuela.

El tercer punto por destacar está relacionado con el tipo de actores responsables de informar acerca de sus acciones y su desempeño. Las Reglas de Operación señalaron, desde el año 2006, que el director debía informar a la comunidad escolar acerca del uso responsable de los recursos y del cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto escolar. No obstante,

el docente no compartía esta responsabilidad con el director. Como fue resaltado en la sección anterior, un sistema de RCE implica la obligación de directores y docentes de brindar información acerca de sus acciones y sus resultados. Dado que el director podía proporcionar información acerca de los logros de aprendizaje de la escuela en general, sin hacer desagregaciones por cada profesor o profesora, en realidad las Reglas de Operación no obligaban a los docentes a informar a la comunidad escolar acerca de los resultados de su trabajo. Aunque el director informara a los padres de familia acerca de este tema, en lo general, la variabilidad en el desempeño de cada profesor al interior de la escuela podía no ser observada. La relevancia de esto es que la rendición de cuentas de parte de los docentes ante la comunidad escolar podría contribuir a que los profesores mejoraran en el desempeño de sus funciones.

### **3.2.3. Estándares**

El objetivo de este apartado es presentar los hallazgos referentes a actividades o facultades que se establecieron en las Reglas de Operación del programa y conducían a la generación de estándares de desempeño para los administradores escolares y los docentes. Para su realización fue necesario elaborar un análisis del contenido de las reglas con base en ciertas palabras de búsqueda: estándares, metas, propósitos, compromisos, proyecto, desempeño, convenio de desempeño, programa anual de trabajo y establecimiento.

Este análisis permitió encontrar evidencia de la consideración de ciertos estándares dentro de las Reglas de Operación del PEC, así como de las particularidades de su generación y utilización. Para empezar, es importante mencionar que el PEC otorgaba recursos a las escuelas para financiar sus proyectos escolares, en los cuales plasmaban su visión, metas, objetivos, estrategias, y acciones (PEC, 2003).

De acuerdo con las reglas del PEC, las metas y objetivos debían ser generados en la escuela. Desde el año 2001, las Reglas de Operación del programa establecían que las escuelas que deseaban participar en el PEC debían elaborar un proyecto escolar y un programa anual de trabajo (PAT), además de tener constituido un Consejo Escolar de Participación Social (CEPS).

El proyecto escolar tenía como objetivo que la escuela presentara su visión, metas, estrategias y compromisos a mediano plazo, según lo establecido en las reglas de los años



2001 y 2002. El proyecto escolar es un instrumento de apoyo de la transformación de la gestión escolar, un medio para mejorar el servicio educativo y los resultados de aprendizaje de sus alumnos. En el año 2001, se establece que las metas incluidas en este proyecto pueden ser de corto o mediano plazo (2 a 4 años), las cuales deben encaminarse a mejorar la equidad y calidad del servicio educativo. En las Reglas de Operación del año 2002 se señala que “el proyecto escolar es un documento de planeación y desarrollo a mediano plazo (5 años) en el que, a partir de un diagnóstico de su situación prevaleciente, cada comunidad escolar ha de expresar su visión, metas, estrategias y compromisos para que la escuela cumpla su misión (establecida en el Artículo Tercero Constitucional, la Ley General de Educación y en los planes y programas de estudio nacionales)” (SEP, 2002; p. 8). Además, se establece que “el proyecto escolar debe incluir estrategias de innovación y acciones específicas en cada uno de los tres ámbitos de la acción educativa escolar: (1) el trabajo educativo en el aula, (2) la organización y el funcionamiento general de la escuela, y (3) las formas de colaboración entre la escuela y la familia” (SEP, 2002; p.8).

A partir del año 2003 y hasta el año 2013, este documento fue sustituido en las Reglas de Operación por el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE). Desde el año 2003 hasta el año 2010, se señala que el PETE “sintetiza los resultados de un proceso sistemático de autoevaluación, planeación y diseño de estrategias y acciones a mediano plazo (cinco años) para intervenir en la mejora de la gestión de la escuela”. En estos años, también se establece que el PETE debe realizarse por el director, los docentes y los otros miembros de la comunidad escolar. En los años 2012 y 2013, se establece que, para la elaboración de los documentos de planeación, la comunidad escolar debe basarse en la ruta metodológica establecida por la SEP, así como en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica y en los Estándares para la Educación Básica.

Desde el año 2003, se señala que el PETE puede ayudar a mejorar la gestión de la escuela en sus distintas dimensiones: organizativa, pedagógica, de participación social y comunitaria. En los años 2004 y 2005, las dimensiones mencionadas son la pedagógica-curricular, la organizativa, la administrativa y la de participación social. Posteriormente, estas dimensiones no se incluyen en la explicación del PETE.

En los dos últimos años de implementación del programa, se dispuso que la escuela presentara la Ruta de Mejora Escolar como documento de planeación a mediano plazo. La

Ruta de Mejora Escolar se concibe como un proceso sistemático de planeación que se basa en los resultados de la autoevaluación. En el año 2015 se señala que este documento no debería sujetarse a una metodología o formato específico, sino que debería someterse a un proceso abierto en el que la escuela, de manera periódica, revise avances, evalúe el cumplimiento de metas, realice ajustes y retroalimente la toma de decisiones.

Respecto del PAT, éste es mencionado en las Reglas de Operación de todos los años y se supone que contribuye a concretar las metas y objetivos establecidos en los documentos de planeación estratégica por medio de acciones específicas. Entre los años 2001 y 2009, se explica que este documento debe indicar las metas y acciones específicas que deberán realizarse en el ciclo escolar para avanzar hacia el logro de los objetivos de mediano plazo, así como los responsables de realizarlas y los recursos que se aplicarán para ello. En el año 2010, en las reglas se añade que el PAT debe incluir los plazos o periodos previstos para la realización de las acciones de la escuela, así como los costos estimados.

Las reglas establecen que el PAT debe ser realizado por el director y los profesores de la escuela. Además, las Reglas de Operación de los años 2001, 2002 y 2003 establecían que en la elaboración del PAT debían participar los padres de familia. Adicionalmente, en el año 2003 se dispone la autorización de otros representantes de la comunidad. Posteriormente, entre los años 2004 y 2009, se establece que el Consejo Escolar de Participación Social debe colaborar en esta función.

Adicionalmente, entre los años 2002 y 2004, las reglas establecen que las escuelas beneficiadas por el programa deben firmar un convenio de desempeño en el que se comprometan a alcanzar los objetivos y metas propuestas en sus documentos de planeación a corto y mediano plazo. Este convenio de desempeño debe incluir indicadores, metas, calendario de entrega de recursos y obligaciones de los diferentes actores escolares; y debe ser firmado por el director, los profesores y los otros integrantes del CEPS.

Las Reglas de Operación también asignan algunas facultades para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas en los documentos de planeación escolar. Así, entre los años 2001 y 2010 y los años 2012 y 2013 se faculta al director para que organice y coordine las actividades académicas y administrativas de la comunidad escolar, con el fin de alcanzar las metas colectivas propuestas. También, entre los años 2002 y 2004 se establece que el director, los docentes y el CEPS deben firmar los convenios de desempeño y asegurar el

cumplimiento de las metas a mediano y corto plazo. En el caso de los CEPS, esta facultad ya se les había asignado desde el año 2001. Entre los años 2009 y 2010 y los años 2012 y 2014 se establece la obligación de la escuela de cumplir con los objetivos, metas y actividades propuestos.

Asimismo, se establecen algunas funciones para actores externos a los centros escolares, pero que pueden ayudar con el cumplimiento de las metas dentro de los centros escolares. Así, entre los años 2006 y 2010, en 2012 y en 2013 se faculta a la Autoridad Educativa Estatal para que promueva el trabajo conjunto con la Coordinación General Estatal del PEC con la estructura del Sistema Educativo Estatal, con el fin de involucrar permanentemente a las autoridades educativas, al personal de supervisión y de las áreas técnico pedagógicas para facilitar el cumplimiento de las metas y acciones propuestas para el mediano y corto plazo; esto mediante acciones de capacitación y acompañamiento. Asimismo, entre los años 2009 y 2012 se obliga al supervisor escolar a realizar una planeación estratégica y un PAT a nivel zona escolar que ayude al cumplimiento de las metas establecidas a nivel escolar, las cuales contribuyan al logro educativo.

De acuerdo con las Reglas de Operación, la forma en que se realizaba la planeación escolar constituía un factor importante en la selección de las escuelas participantes en el programa. Entre los años 2003 y 2009, las Reglas de Operación indican que el PETE y el PAT deben ser congruentes entre sí, así como con los resultados de la autoevaluación de la gestión escolar.

Respecto del PETE, entre los años 2001 y 2009, se señala como un criterio de selección que el proyecto escolar o el PETE establezca metas que contribuyan a mejorar la equidad y la calidad del servicio que ofrece la escuela. Desde el año 2001 hasta el año 2006, se enfatiza que la planeación escolar debe orientarse hacia la disminución de las tasas de deserción y reprobación y hacia el mejoramiento del aprovechamiento de los alumnos. Entre los años 2004 y 2006, se menciona también que las metas escolares deben favorecer el desarrollo de las potencialidades de alumnos con necesidades educativas especiales.

Respecto del PAT, entre los años 2001 y 2009, las reglas del PEC señalan que éste debe establecer con precisión sus metas y debe describir adecuadamente los costos de las acciones proyectadas. Entre los años 2003 y 2009, se requiere que el PAT incluya también los recursos requeridos y describa adecuadamente las metas de la escuela. Por último, entre los

años 2007 y 2009, se indica además que el PAT debe señalar a los tiempos y responsables de las acciones necesarias para cumplir las metas de mejora de los resultados de aprendizaje.

También, cabe señalar que las Reglas de Operación de los años 2002 al 2010 presentaban un apartado o sección con estándares de gestión de carácter general. En ellos, se mencionaba una serie de aspiraciones o ideales de la situación que debería alcanzar la escuela; aunque no estaban formulados como estándares. Por ejemplo, uno de los denominados estándares de las Reglas de Operación del año 2005 indicaba: “La escuela disminuye el índice de reprobación” (SEP, 2005; p.51). En realidad, un estándar diría algo como: el 99% de los alumnos de la escuela aprueban el año escolar.

El objetivo de incluir estándares dentro de las reglas es que fuesen un referente para la evaluación externa e interna y para el seguimiento de los resultados de la escuela, como se establece en las Reglas de Operación. Entre los años 2005 y 2009 se agrega que el propósito de estos estándares es ofrecer retroalimentación para el diseño de planeación estratégica de la escuela, así como reconocer los impactos en los procesos pedagógicos y en el aprendizaje de los alumnos. En el año 2010, estos estándares son considerados como uno de los elementos del Modelo de Gestión Educativa Estratégica, al igual que los documentos de planeación escolar a mediano y corto plazo. En los años 2012 y 2013 no se incluyen estándares dentro de las Reglas de Operación, sin embargo, se señala que los Estándares para la Educación Básica sirven de base para el diseño y la actualización de los documentos de planeación.

Los estándares incluidos en las Reglas de Operación estaban divididos en dos secciones: 1) estándares de gestión, participación social y práctica docente, y 2) estándares de eficiencia externa y logro educativo. La primera sección es la que incluía un mayor número de estándares, la cual ascendía a 18 en el año 2002, 19 en el año 2003 y 23 entre los años 2004 y 2010. La segunda sección contenía un menor número de estándares: 4 en el año 2002, 5 entre los años 2003 y 2006 y 10 entre los años 2007 y 2010. En estos últimos años, esta sección sólo fue llamada estándares de logro educativo y agrupaba los estándares que contenía en dos bloques: seis para preescolar y cuatro para primaria y secundaria.

Para alcanzar los estándares de desempeño, las Reglas de Operación involucran a distintos actores. Así, entre los años 2002 y 2005 se faculta a los jefes de sector, los supervisores o el personal equivalente, los directores y docentes para que se comprometan a alcanzar los estándares de desempeño escolar establecidos en las reglas. Además, se faculta al

CEPS para que coadyuve en el logro de los mismos. Entre los años 2006 y 2010, se establece la misma obligación para los jefes de sector y los supervisores; mientras que los directores y docentes deben comprometerse a alcanzar los estándares seleccionados por la comunidad escolar, los cuales tomen como base aquellos incluidas en las reglas del programa. Asimismo, entre los años 2006 y 2010 se especifica que el CEPS coadyuve con el logro de los estándares de desempeño que seleccione la comunidad escolar. Posteriormente, en los años 2012 y 2013, se establece que los directores y docentes deben velar por el cumplimiento de los estándares seleccionados por la comunidad escolar y que el CEPS debe coadyuvar en ello, aunque no se incluye ningún tipo de estándar como referencia en las reglas.

Posteriormente, entre los años 2014 y 2015, se explica que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) incluye una línea de acción dirigida a la definición de estándares de gestión escolar para el mejoramiento del desempeño de las escuelas. Ésta se encuentra dentro de la estrategia de acción denominado Gobierno cercano y moderno, la cual está dentro del enfoque transversal México con educación de calidad. Asimismo, este plan incluye el objetivo de “asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población”, el cual tiene como una de sus estrategias el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las escuelas para mejorar los aprendizajes y una línea de acción de desarrollo de estándares de gestión escolar que sean referentes para la actuación, evaluación y mejoramiento de las escuelas.

Dentro de los estándares de gestión del programa, las Reglas de Operación señalan algunos referentes a las metas de la planeación escolar. En los años 2002 y 2010, se incluye como una aspiración el cumplimiento de las metas que se fija la comunidad escolar; entre los años 2004 y 2010, también se señala que la comunidad escolar debería compartir una visión de futuro y planear sus actividades, metas y estrategias. Además, entre los años 2002 y 2010 también se establece dentro de los estándares que el personal directivo y docente debe trabajar de forma integrada y que deben compartir intereses y metas. Desde el año 2004, el personal de apoyo de la escuela se agrega en este estándar.

Dado que las metas y estándares de las escuelas debían ser formulados dentro de la comunidad escolar, la autoridad educativa proporcionaba acompañamiento para este proceso por dos medios: la asesoría del supervisor escolar o de una persona con un cargo similar y la edición de guías para la realización de los proyectos escolares. Estos documentos promovían

la colaboración y el diálogo entre profesores como la estrategia principal para la formulación de los estándares.

Además de lo anterior, las Reglas de Operación de los años 2001 al 2005 incluían un indicador referente al cumplimiento de metas dentro de la escuela. Entre los años 2001 y 2003, el indicador se calcula dividiendo el número de escuelas que cumplieron las metas de los convenios de desempeño entre el total de escuelas PEC. En el año 2004, el cálculo es igual, pero se mide en función de las metas establecidas en el PAT. Posteriormente, en el año 2005, el indicador se enfoca más en lo ocurrido al interior de cada escuela. El cálculo se realiza dividiendo el número de metas cumplidas por la escuela entre el total de metas establecidas en su PAT.

A pesar de que las Reglas de Operación del PEC contenían una serie de disposiciones que conducían a la generación o a la utilización de estándares en los centros escolares, los responsables de su realización podían no ser las personas más adecuadas para la construcción de un sistema integral de RCE. Aunque la comunidad escolar tendría que basarse en los objetivos y orientaciones de la política educativa para realizar su proyecto escolar, el hecho de que los estándares fuesen generados por la misma organización que debía cumplirlos, la escuela, podía conducir a que los actores escolares formularan metas de aprendizaje que fueran fácilmente alcanzables. Esto sería muy racional para los directivos y docentes escolares, dado que posteriormente deberían rendir cuentas por el cumplimiento de las metas establecidas.

En resumen, las Reglas de Operación del PEC contemplaban el establecimiento de estándares de desempeño y metas que debía cumplir la escuela. Estos debían ser formulados dentro de la comunidad escolar, la cual estaba obligada a tomar como base los objetivos de la política educativa nacional y los lineamientos incluidos en las Reglas de Operación del programa. Además, las reglas incluían una serie de aspiraciones para el desempeño de la gestión escolar, las cuales eran llamadas estándares de forma errónea.

#### **3.2.4. Consecuencias**

Este apartado contiene los hallazgos referentes a actividades o facultades que se establecieron en las Reglas de Operación del PEC y que se relacionaban con el tercer elemento de la RCE: las consecuencias. Para ello, se realizó un análisis con base en la utilización de una serie de

palabras de búsqueda como: consecuencias, recompensas, sanciones, acompañamiento, retroalimentación, reconocimientos, suspensión, cancelación, anulación, devolución, capacitación, asesoría, orientación, opinión, apoyos, denuncias y recomendaciones.

Para empezar, es importante mencionar que las Reglas de Operación del programa contemplaban el otorgamiento de reconocimientos para las escuelas con logros significativos de aprendizaje o con una considerable disminución en las tasas de deserción y de reprobación, entre los años 2001 y 2004. De acuerdo con las Reglas de Operación del año 2001, este incentivo podía ser asignado a las escuelas que mejoran significativamente los resultados de aprovechamiento escolar para ese ciclo, según lo determinara el Consejo Escolar de Participación Social. En el año 2002, se indicó que este reconocimiento se podía otorgar a las escuelas que hubiesen mejorado significativamente en los estándares de eficacia externa y logro educativo, los cuales abarcaban un incremento de las habilidades de razonamiento lógico-matemático y comunicativas de los alumnos, de acuerdo con los exámenes estandarizados nacionales, así como la disminución en las tasas de reprobación y deserción de la escuela. Los motivos por los que se podían entregar reconocimientos cambiaron en el año 2003, en el que se indicó que las escuelas con mejoras significativas en sus resultados, de gestión, práctica docente y participación social podían recibir un reconocimiento. Éste podía ser determinado por las Coordinaciones Generales Estatales del Programa y se financiaba con los recursos destinados al gasto de operación estatal.

En el año 2004, este incentivo se convirtió en una obligación para las autoridades educativas, quienes debían asignar recursos para premiar a las escuelas que demostraran tener avances en resultados de eficiencia externa y logro educativo. Los motivos para premiar a las escuelas eran los mismos que los del año 2002, además de un incremento en las habilidades de pensamiento crítico-científico de los alumnos.

Respecto de las sanciones, en todos los años se estableció que los beneficios del programa hacia la escuela podían ser suspendidos o cancelados en caso de que ésta incurriera en el uso irregular de los recursos o en el incumplimiento de la normatividad. La decisión de esta suspensión competía a la autoridad educativa estatal. Entre los años 2004 y 2012, se estableció que la autoridad educativa estatal también podía exigir el reintegro de los recursos a la escuela sancionada. Además, en el año 2004 se mencionó que la comunidad escolar renunciaría automáticamente al programa si no cumplía con las obligaciones establecidas en

su normatividad. Las reglas facultaban a la Coordinación General Estatal del Programa para iniciar este procedimiento de sanción.

En el mismo sentido, en todas las Reglas de Operación del programa, excepto en los años 2010 y 2011, se señaló que la documentación oficial del programa debía incluir la leyenda “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.

Respecto del cumplimiento de las metas propuestas en los documentos de planeación de las comunidades escolares, las reglas establecieron que la reincorporación de las escuelas al programa dependía del grado de cumplimiento de las mismas. No obstante, las escuelas que no resultaran avaladas para ser nuevamente beneficiarias del programa, podían continuar recibiendo asesoría y acompañamiento para la implementación del nuevo modelo de gestión escolar.

Asimismo, cabe resaltar que entre los años 2002 y 2010 se mencionaba la aspiración de que las comunidades escolares utilizaran la autoevaluación y la evaluación externa como una herramienta de mejora, no de sanción. Esto podría significar que la orientación del programa era evitar retirar el apoyo a las escuelas que no cumplían con sus metas.

Respecto de los procesos de acompañamiento y retroalimentación para las escuelas, en las Reglas de Operación se hacía mención de ellos en una gran cantidad de ocasiones. Para empezar, es importante aclarar que las escuelas no recibían acompañamiento como consecuencia de su desempeño, sino que éste se propuso como parte del proceso del programa y se generalizó para todas las escuelas, independientemente de su desempeño (SEP, 2014a y 2015b). El acompañamiento se enfocaba en la elaboración de sus documentos de planeación, así como en su seguimiento y en la realización de evaluaciones del cumplimiento de metas.

Aunque en las reuniones del Consejo Técnico Escolar se propiciaba la colaboración entre pares y la asesoría de la autoridad educativa para la formulación del proyecto escolar y la revisión del cumplimiento de las metas, esto sucedía como parte del proceso del programa y el tipo de acompañamiento que se propiciaba en el marco normativo era el mismo para todas las escuelas.



Para brindar acompañamiento a las escuelas, las Reglas de Operación asignaban ciertas facultades entre los distintos actores involucrados en la operación del programa. Entre los años 2002 y 2009, se explicó que el espíritu del programa era profundamente federalista, por lo que las entidades federativas debían ajustar a sus condiciones particulares el proceso de acompañamiento técnico, administrativo y financiero de las escuelas participantes. Entre estos años también se explicó que el objetivo de brindar capacitación a las escuelas y acompañamiento técnico especializado era enriquecer el proceso de transformación escolar.

Entre los años 2004 y 2005 se facultó a la Coordinación Académica Estatal para que asegurara el adecuado acompañamiento por parte de las mesas técnicas, jefaturas de enseñanza, jefes de sector, supervisores y apoyos técnicos pedagógicos a las escuelas en su proceso de transformación. Posteriormente, entre los años 2006 y 2010 y los años 2012 y 2013 se habló de fortalecer este acompañamiento. En los últimos dos años, esta facultad se asignó a la Coordinación General Estatal del PEC.

También entre los años 2004 y 2010 y entre 2012 y 2013 se responsabilizó a los jefes de sector, supervisores y equivalentes para que brindaran asesoría y acompañamiento sistemática y permanentemente a los directivos y docentes en la elaboración, seguimiento y evaluación del PETE y el PAT. De acuerdo con las reglas, el acompañamiento y la asesoría otorgados eran para que los actores escolares ajustaran sus decisiones en la elaboración de los documentos de planeación, con el fin de que cada año establecieran mejores estrategias que los llevaran a alcanzar sus metas.

Además, entre los años 2006 y 2010 y en el año 2012, se estableció que los jefes de sector, supervisores y equivalentes debían asesorar y acompañar la implementación de la autoevaluación y su seguimiento en las escuelas. En el año 2013, se mencionó que estos actores también debían acompañar el diseño e implementación de acciones de mejora de aprendizaje.

El acompañamiento fue reconocido como un proceso que formaba parte de la operación del programa, especialmente desde el año 2004. Entre los años 2005 y 2009 se explicó con mayor detalle el proceso de acompañamiento y se asignaron una lista de actividades a la Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad, la cual debía coordinarse con la estructura operativa estatal de educación básica para:

- Definir las estrategias de acompañamiento.
- Coordinarse con las autoridades educativas de la estructura y los asesores técnico pedagógicos para ofrecer acompañamiento continuo y permanente a las escuelas beneficiadas.
- Otorgar los insumos para las asesorías y capacitaciones.
- Dar información clara a los directores para la comprobación y el ejercicio de los recursos.
- Reportar a la Coordinación Nacional del Programa acerca de las anomalías y desfases del PETE y el PAT en las escuelas para el apoyo correspondiente.
- Dar apoyo y asesoría a los Consejos Escolares de Participación Social.
- Fomentar la rendición de cuentas de los avances en el cumplimiento de las metas, con especial énfasis en el aprendizaje de los alumnos.
- Ofrecer a los directores el acompañamiento necesario en los procesos relacionados con el PEC.

Entre los años 2010 y 2013 también se especificó que ambos organismos debían responsabilizarse de la asesoría, el acompañamiento y el seguimiento a la comunidad educativa. Además, se estableció que debían definir las estrategias y acciones de asesoría, acompañamiento y seguimiento tomando en cuenta la participación de ciertas áreas, como académica, financiera, administrativa y de participación social. En el año 2013, se asignó a estos organismos la responsabilidad de dar a las escuelas asesoría y acompañamiento para la elaboración, implementación y evaluación de sus documentos de planeación, así como de realizar el seguimiento operativo, financiero y académico a las escuelas participantes.

Para el año 2014, en las reglas se estableció que el seguimiento, la asistencia y el acompañamiento a la escuela debía ofrecerse a las escuelas por medio de la autoridad educativa local, la supervisión local y el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). Incluso, el proceso de acompañamiento se mencionó como uno de los objetivos específicos del PEC en ese año, en el cual se explicaba que el programa buscaba desarrollar las capacidades de gestión pedagógica, escolar e institucional para mejorar el aprendizaje de los alumnos, con el acompañamiento cercano del SATE y la supervisión. Además, se explicaba que era necesario el liderazgo del director y la participación de los alumnos, los docentes y los padres

y madres de familia. Para el año 2015, el SATE ya no se mencionó en las Reglas de Operación.

De forma análoga a estas actividades, entre los años 2009 y 2013 se señaló que las escuelas participantes tienen derecho a recibir capacitación inicial y acompañamiento para la elaboración de sus documentos de planeación. En los años 2010 y 2012 se agregó también el derecho a recibir acompañamiento para la implementación y evaluación de estos documentos.

Otra tarea necesaria para el proceso de acompañamiento era la determinación de los términos, contenidos y procedimientos a seguir para la capacitación, asesoría y acompañamiento a los directores y docentes de las escuelas participantes en el programa para la elaboración de sus documentos de planeación. Entre los años 2004 y 2012, se responsabilizó de ello a las coordinaciones generales estatales del programa.

Adicionalmente, entre los años 2010 y 2012 se facultó a las coordinaciones generales estatales para que asesoraran a las escuelas sobre la implementación del nuevo modelo de gestión escolar. En el año 2015, esta última facultad fue asignada a la autoridad educativa local. También, en el año 2015 se facultó al CONAPASE para dar asesoría y acompañamiento a los CEPS para fortalecer la participación de madres y padres de familia.

Dado que el acompañamiento era una parte muy importante de la operación del PEC, entre los años 2005 y 2014 se indicó que las entidades federativas debían destinar un 20% de los recursos que el Gobierno estatal destinaba al programa para los gastos estatales de operación. Entre estos gastos se daba prioridad a las actividades relacionadas con ciertos procesos, entre los que destaca el acompañamiento a las escuelas participantes. Para el año 2015, este porcentaje aumentó al 25%.

Por último, resulta necesario mencionar una parte de las Reglas de Operación que podía derivar en una retroalimentación importante para la operación del programa en las escuelas: la contraloría social. En las Reglas de Operación de todos los años se establecía que, mediante la contraloría social, la población podía expresar sus quejas, denuncias, sugerencias y reconocimientos acerca del PEC. A partir del año 2012, las reglas indicaron que se podían integrar contralorías sociales con los CEPS, con el objeto de dar seguimiento, supervisión y vigilancia al cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como para vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

En resumen, las Reglas de Operación del PEC incluyeron una serie de disposiciones para otorgar recompensas y sanciones a las escuelas en función de su desempeño. Las sanciones se centraron mayormente en el cumplimiento de la normatividad y el uso adecuado de los recursos; mientras que las recompensas se enfocaron en el logro de los objetivos educativos y el aprendizaje de los alumnos, aunque se establecieron más explícitamente sólo en los primeros años de operación del programa. El acompañamiento fue un proceso fundamental en la operación del programa, de acuerdo con sus reglas; sin embargo, su otorgamiento no se dio en función del desempeño de la escuela, sino que se ofreció a todos los centros escolares participantes y se enfocó en la elaboración y seguimiento de la planeación, así como en la evaluación del cumplimiento de metas.

El análisis de las Reglas de Operación revela un énfasis mucho mayor en los procesos de asesoría y acompañamiento, destinados a realizar la planeación escolar y alcanzar las metas de aprendizaje de los alumnos, que en las sanciones y recompensas en caso de incumplimiento de las mismas. Al parecer, el otorgamiento de asesoría y acompañamiento podría conducir a un mayor aprendizaje de los miembros de la comunidad escolar para mejorar el aprendizaje de los niños y jóvenes. No obstante, estos componentes del programa no podrían considerarse propiamente como un ejercicio de RCE debido a que son una parte del proceso del PEC por el que pasan todas las escuelas participantes, es decir, su asignación no depende de los resultados obtenidos por la escuela.

## **Conclusiones y recomendaciones de política pública**

La rendición de cuentas en la educación (RCE) constituye un factor fundamental para mejorar la calidad y la equidad de los sistemas educativos. Como se explicó en el marco teórico de esta tesina, la RCE es el conjunto de acciones y mecanismos por medio de los que los directores y docentes informan a las autoridades educativas y a la sociedad en general acerca de sus acciones y/o de los resultados obtenidos con ellas. Esta información es comparada contra estándares previamente establecidos (Anderson, 2005), lo que conduce a la obtención de una recompensa o sanción para los responsables, así como de mecanismos de acompañamiento (Abelman y Elmore, 1999). En este punto, resulta importante señalar los tres elementos básicos para la construcción de un sistema de RCE: información, estándares y consecuencias, las cuales pueden ser recompensas, sanciones o acompañamiento. Asimismo, debe recordarse que el aprendizaje de los alumnos es el principal tema acerca del cual se rinden cuentas.

Lamentablemente, en México aún no se ha consolidado un sistema integral de RCE (Cárdenas, 2010; Bracho y Martínez, 2007). Para fomentar este tema, el Gobierno nacional ha realizado distintas intervenciones y reformas legales, las cuales han contribuido en mayor o menor medida con alguno de los elementos de este concepto. Como se argumenta en esta tesina, la dimensión informativa es la que ha sido más desarrollada, mientras que la dimensión de las consecuencias apenas ha recibido atención.

El Gobierno mexicano intentó promover la RCE particularmente por medio de la operación del Programa Escuelas de Calidad entre los años 2001 y 2015. Este programa buscaba fomentar la autonomía de la gestión escolar con base en los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas; esto con el fin último de mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos. Mejorar la RCE constituía uno de los objetivos de este programa.

Con el propósito de analizar la forma en que la RCE fue conceptualizada en el nivel normativo de este programa y cómo esta definición evolucionó con los años, en este trabajo se realizó un análisis de contenido de las Reglas de Operación del programa y de algunos documentos que servían como acompañamiento a las escuelas para la realización de sus proyectos escolares. La estructura de este análisis se basó en la identificación de los tres elementos del concepto de RCE: información, estándares y consecuencias.

Ese mismo orden fue utilizado para la presentación de los hallazgos de la investigación. Los resultados revelan que, tal como ha sucedido en el contexto mexicano, la dimensión informativa fue la que recibió mayor atención, mientras que los estándares, los incentivos y las recompensas han sido menos desarrollados. Así, este estudio revela que en el marco normativo del PEC se promueve la transparencia acerca del logro de objetivos educacionales, más que un sistema integral de RCE. De hecho, los documentos analizados no proporcionan una guía a las escuelas para comprender el concepto de RCE o para ejercitarla. El análisis también demuestra que existe un mayor énfasis en la rendición de cuentas referente al uso de los recursos y al apego a las reglamentaciones, más que a los logros de aprendizaje de los alumnos.

Derivado de los hallazgos de este estudio, se presentan una serie de recomendaciones de política pública. Aunque el PEC ya no estará en funcionamiento a partir del ciclo escolar 2016-2017, estas consideraciones son pertinentes debido a que la tendencia de fomentar la RCE continúa en los actuales programas del Gobierno federal, como el Programa de la Reforma Educativa (SEP, 2015c).

Así, la primera recomendación es que la RCE debe ser definida en el marco normativo de cualquier programa que tenga la intención de fomentar su ejercicio. Además, deben señalarse los elementos de este concepto para mejorar su comprensión y podrían sugerirse, al menos, distintos canales o medios de comunicación para la realización de este ejercicio.

La segunda recomendación está enfocada en el tema acerca del cual se rinden cuentas. El ejercicio de la RCE debe centrarse en los resultados de aprendizaje de los alumnos, para lo que se requieren estándares claramente definidos y un sistema de recompensas, sanciones y acompañamiento que se asignen a las escuelas según su desempeño.

La tercera recomendación se refiere a los actores que son obligados a rendir cuentas. Tal como lo establece el concepto de RCE, tanto administradores escolares como docentes deben tener la facultad de informar a la comunidad escolar acerca de los resultados de su trabajo con sus alumnos. De hecho, los docentes son quienes proveen más directamente el servicio educativo a los niños y jóvenes.

Una cuarta recomendación es que los indicadores utilizados para la evaluación del programa sean aprovechados para la RCE de parte de las autoridades escolares hacia las

autoridades educativas. En este sentido, los indicadores deberían generar información útil para comprender qué sucede al interior de las escuelas con la implementación del programa.

La quinta recomendación es que los estándares para el desempeño de las escuelas sean formulados por la autoridad educativa. Tal como fue diseñado el programa, existía un riesgo de que los actores escolares fijaran metas u objetivos muy fácilmente alcanzables, o que en realidad no representaran un reto para la comunidad escolar.

Como sexta recomendación, los incentivos y el acompañamiento brindado a los directores y docentes de parte de la autoridad educativa tiene que estar en función de su desempeño. Así, el tipo y la cantidad del acompañamiento debe variar según el desempeño de las escuelas y, específicamente, de los docentes. Asimismo, un programa que busque fomentar la RCE podría incluir incentivos orientados directamente a los profesores, no sólo a las escuelas en general.

Finalmente, un programa que contemple como uno de sus objetivos la mejora del ejercicio de rendición de cuentas en las escuelas debe establecer mecanismos de monitoreo de parte de la autoridad educativa para asegurar que este propósito se cumpla. De hecho, podrían existir recompensas y sanciones que se asignen según la calidad con la que la escuela se someta al escrutinio de la comunidad escolar.

Como es explicado desde el inicio de este trabajo, la RCE aún requiere ser más desarrollada en el sistema educativo mexicano. Para ello, un elemento necesario es una conceptualización adecuada de la RCE en el marco normativo en general y, específicamente, en las Reglas de Operación y otros documentos importantes que guíen la implementación de aquellos programas que busquen incentivar su ejercicio.

Indiscutiblemente, el mejoramiento del marco normativo no es suficiente para consolidar un sistema de RCE. También es necesario mejorar otros aspectos en la práctica, como la capacitación de los actores involucrados en el proceso de RCE, el establecimiento de mecanismos para su ejercicio y el perfeccionamiento de sistemas de información. Estos aspectos rebasan el alcance de esta investigación, pero conforman un campo de estudio sustancial para el fomento y la mejora de la RCE en México.

## Bibliografía

- Abelmann, C., & Elmore, R. (1999). When Accountability Knocks, Will Anyone Answer? *CPRE Research Report Series*, 1-51
- Anderson, J. (2005). *Accountability in education*. París: UNESCO.
- Argon, T. (2015). Teacher and Administrator Views on School Principal's Accountability. *Educational Sciences: Theory & Practice*, 925-944.
- Arnaut, A. (2010). Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010. En A. Arnaut, & S. Giourguli, *Los Grandes Problemas de México (VII Educación)* (págs. 233-267). México: El Colegio de México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Auditoría Superior de la Federación. ¿Quiénes somos?* Obtenido de [www.asf.gob.mx/Section/51\\_Quienes\\_somos](http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos)
- Baker, E., Linn, R., Herman, J., & Koretz, D. (2002). *Standards for Educational Accountability Systems*. Los Angeles CA: UCLA Graduate School of Education and Information Studies. Obtenido de [http://www.cse.ucla.edu/products/newsletters/cresst\\_cl2002\\_1.pdf](http://www.cse.ucla.edu/products/newsletters/cresst_cl2002_1.pdf)
- Banco Mundial. (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.
- Berelson, B. (1971). *Content analysis in communication research*. New York: Hafner.
- Bracho, T., & Marínez, A. (2007). Transparencia, participación social y rendición de cuentas en el sistema educativo. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer, & T. Sánchez Andrade, *Derecho a Saber. Balance y perspectivas cívicas* (págs. 245-249). México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Bracho, T., et al. (s/f). Rendir cuentas en el campo educativo: Cómo, a quién, de qué y para qué.
- Cárdenas, S. (2010). *Administración centrada en la escuela: experiencias para su implementación*. México: CIDE.
- Cárdenas, S. (2010). *La rendición de cuentas en el sistema educativo*. México: CIDE, PNUD.
- Cárdenas, S. (2012). La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 57-72.
- Cizak, G. (1998). Filling in the Blanks: Putting Standardized Tests to the Test. *Fordham Report*, 2 - 64.
- Cohen, J. (2006). Goals of universal basic and secondary education. *Prospects*.



- Comittee for Economic Development. (2000). *Measuring what matters. Using assessment and accountability to improve student learning*. New York: Comittee for Economic Development.
- Delors, J. (2013). The treasure within: Learning to know, learning to do, learning to live together and learning to be. What is the value of that treasure 15 years after its publication? *International Review of Education*, 319-330.
- Diario Oficial de la Federación. (1977). *DECRETO que adiciona y reforma los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 63, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (1992). *ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA*. Obtenido de <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (1993). *LEY General de Educación*. Obtenido de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE\\_orig\\_13jul93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_13jul93_ima.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (2002). *DECRETO del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*. Obtenido de [inicio.ifai.org.mx/Decreto\\_Creation\\_IFAI.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Decreto_Creation_IFAI.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (2002). *DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Obtenido de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=721586&fecha=08/08/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=721586&fecha=08/08/2002)
- Diario Oficial de la Federación. (2006). *DECRETO por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley General de Educación*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm>
- Diario Oficial de la Federación. (2007). *DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Agregar
- Diario Oficial de la Federación. (2008). *DECRETO por el que se adiciona la fracción XIV al artículo 7o. de la Ley General de Educación*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm>
- Diario Oficial de la Federación. (2010a). *DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Tran.* Obtenido de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010)
- Diario Oficial de la Federación. (2010b). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal; del Código Federal de Procedimientos*

*Penales; de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; de la Ley General de Educación; de la Ley de Aso.* Obtenido de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm)

Diario Oficial de la Federación. (2011). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación.* Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm>

Diario Oficial de la Federación. (2013). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación.* Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm>

Diario Oficial de la Federación. (2015). *DECRETO por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos.* Obtenido de [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015)

Finn, C. (2002). Real Accountability in K-12 Education: The marriage of Ted and Alice. En W. Evers, & H. Walberg, *School accountability* (págs. 23-46). Stanford, California: Hoover Institution Press.

Fuhrman, S., & Elmore, R. (2004). *Redesigning Accountability Systems for Education.* New York : Columbia University.

Gobierno de la República. (2014). *Datos Abiertos MX.* México: Buró - Buró.

Gobierno del Estado de Baja California. (s/f). *ENLACE. Evaluar para mejorar.* Obtenido de [www.educacionbc.edu.mx/departamentos/evaluacion/cuadernodiv/Archivos/1.pdf](http://www.educacionbc.edu.mx/departamentos/evaluacion/cuadernodiv/Archivos/1.pdf)

Gong, B. (2002). *Designing School Accountability Systems: Towards a Framework and Process.* Washington, D.C.: Council of Chief State School Officers.

Grindle, M. (2004). *Despite the Odds. The contentious politics of education reform.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

H. Congreso de la Unión. (2009). *Ley de Fiscalización Superior de la Federación.* Obtenido de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro.pdf)

H. Congreso de la Unión. (2013). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.* Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>

H. Congreso de la Unión. (2014). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244\\_140714.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf)

H. Congreso de la Unión. (2015a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .* Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf)

H. Congreso de la Unión. (2015b). *Ley General de Educación.* Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137\\_200415.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_200415.pdf)

- H. Congreso de la Unión. (2015c). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Hamilton, L., & Koretz, D. (2002). Tests and their used in test-based accountability systems. En L. Hamilton, B. Stecher, & S. Klein, *Making Sense of Test-Based Accountability in Education* (págs. 35-49). Pittsburgh, PA: RAND.
- Hamilton, L., Stecher, B., & Klein, S. (2002). Introduction. En L. Hamilton, B. Stecher, & S. Klein, *Making Sense of Test-Based Accountability in Education* (págs. 1-12). Pittsburgh: RAND.
- Hanushek, E., & Woessmann, L. (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth*. Washington, D.C.: The World Bank. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1>
- Hernández Sampieri, R. (2006). *Metodología de la investigación*. México, D.F. : Mc Graw Hill.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2013)*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014a). *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Obtenido de <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014b). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013*. México: INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *Planea. Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes*. Obtenido de [www.inee.edu.mx/index.php/planea](http://www.inee.edu.mx/index.php/planea)
- Koretz, D. (2008). *Measuring Up: What Educational Testing Really Tell Us*. Cambridge, MA. : Harvard University Press.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. California: Sage Publications.
- Linn, R. (2000). Assessments and Accountability. *Educational Researcher*, 4-16
- López, S., & Merino, M. (2010). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. En Merino, et al; *La estructura de la rendición de cuentas en México* (págs. 1-28). México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Meade, B., & Gershberg, A. (Marzo de 2006). *Accountability de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la accountability?*

- Obtenido de [http://www.rinace.net/biblio/Accountability\\_GERSHBERG\\_Y\\_MEAD.pdf](http://www.rinace.net/biblio/Accountability_GERSHBERG_Y_MEAD.pdf)
- O'Reilly, M., & Kiyimba, N. (2015). *Advanced qualitative research. A guide to using theory*. Nueva Delhi: SAGE.
- OCDE. (2015). *Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA)*. Obtenido de [www.oecd.org/centrodemexico/medios/programainternacionaldeevaluaciondelosalumnospisa.htm](http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/programainternacionaldeevaluaciondelosalumnospisa.htm)
- Patrinos, H., Barrera-Osorio, F., & Fasih, T. (2009). What Is School-Based Management. En H. A. Patrinos, F. Osorio, & T. Fasih, *Decentralized Decision-Making in Schools* (págs. 15-38). Washington, D.C.: The World Bank.
- Pigozzi, M. (2007). Quality in Education Defines ESD. *Journal of Education for Sustainable Development*, 27-35.
- Poggi, M. (2008). *El sistema educativo. De la rendición de cuentas a las responsabilidades*. Obtenido de <http://www.me.gov.ar/monitor/nro17/index.htm>
- Presidencia de la República. (2013). *Pacto por México*. Obtenido de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Lucha contra la corrupción en el sector educativo: métodos, herramientas y buenas prácticas*. Obtenido de [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAAahUKEwjmuBzJhvXHAhUIrD4KHxVQckU&url=http%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fundp%2Flibrary%2FDemocratic%2520Governance%2Fanti-corruption%2FCorruption\\_education\\_spanish.pdf&](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAAahUKEwjmuBzJhvXHAhUIrD4KHxVQckU&url=http%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fundp%2Flibrary%2FDemocratic%2520Governance%2Fanti-corruption%2FCorruption_education_spanish.pdf&)
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa.
- Reimers, F. (2015). Educating the Children of the Poor. A Paradoxical Global Movement. En W. Tierney, *Rethinking Education and Poverty*. Johns Hopkins University Press.
- Reimers, F., & Cárdenas, S. (2007). Who benefits from school-based management in Mexico? *Prospects*, 37-56.
- Rudalevige, A. (2003). No Child Left Behind: Forging a Congressional Compromise. En P. Peterson, & M. West, *No Child Left Behind? The politics and practice of school accountability* (págs. 23-54). Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Secretaría de Educación Pública. (1995). Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 133-147.
- Secretaría de Educación Pública. (2001a). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Obtenido de [http://www.oei.es/quipu/mexico/Plan\\_educ\\_2001\\_2006.pdf](http://www.oei.es/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf)

- Secretaría de Educación Pública. (2001b). *Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2002). *Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2003). *Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2004). *Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2005). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2006). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2007a). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Obtenido de <http://www3.utvm.edu.mx/wp-content/uploads/2015/06/Programa-Sectorial-2007-2012.pdf>
- Secretaría de Educación Pública. (2007b). *ACUERDO número 419 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2008). *ACUERDO número 455 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2010a). *ACUERDO número 502 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2010b). *ACUERDO número 555 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2011). *ACUERDO número 609 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2012). *Programas de Estudio 2011. Guía para el Maestro. Educación Básica Primaria. Primer Grado*. México, SEP.

- Secretaría de Educación Pública. (2013a). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Obtenido de [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf)
- Secretaría de Educación Pública. (2013b). *ACUERDO número 661 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2014a). *ACUERDO número 19/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2014b). *ENLACE*. Obtenido de [www.enlace.sep.gob.mx](http://www.enlace.sep.gob.mx)
- SEP (2014c). Orientaciones para establecer la ruta de mejora escolar. Educación básica. Obtenido de: <http://www.centrodemaestros.mx/documentos/cte-rutademejora.pdf>
- SEP. (2014d). *Sistema de Información y Gestión Educativa SIGED*. Obtenido de [http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/home.jspx?\\_adf.ctrl-state=o2ihvf9x\\_59&wcnave.model=%2Foracle%2Fwebcenter%2Fportalapp%2Fnavigations%2Fdefault-navigation-model&\\_afLoop=708286430916560&tablero1=%2Fshared%2FSIGED+ESTAD](http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/home.jspx?_adf.ctrl-state=o2ihvf9x_59&wcnave.model=%2Foracle%2Fwebcenter%2Fportalapp%2Fnavigations%2Fdefault-navigation-model&_afLoop=708286430916560&tablero1=%2Fshared%2FSIGED+ESTAD)
- SEP (2015a). La ruta de mejora escolar. Expresión de las decisiones del colectivo. México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2015b). *Programa Escuelas de Calidad*. Obtenido de <http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?act=Objetivos>
- Secretaría de Educación Pública. (2015c). *ACUERDO número 11/09/15 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Educación Pública. (2015d). *Sistema de Información y Gestion Educativa. Estadística-Indicadores*. Obtenido de [http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/estadistica/descargas/estadisticasIndicadores.jspx?\\_afLoop=1501281386915380&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=dj80ehnuo\\_71#!%40%40%3F\\_afLoop%3D1501281386915380%26\\_afWindowMode%3D0%](http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/estadistica/descargas/estadisticasIndicadores.jspx?_afLoop=1501281386915380&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=dj80ehnuo_71#!%40%40%3F_afLoop%3D1501281386915380%26_afWindowMode%3D0%)
- Secretaría de Educación Pública. (2016). *Sistema de Información y Gestión Educativa SIGED*. Obtenido de [http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?\\_adf.ctrl-state=17f67r7ckz\\_5&wcnave.model=%2Foracle%2Fwebcenter%2Fportalapp%2Fnavig](http://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_adf.ctrl-state=17f67r7ckz_5&wcnave.model=%2Foracle%2Fwebcenter%2Fportalapp%2Fnavig)

ations%2FnavigationModel\_SIGED&\_afrLoop=1498128062077450&documentDS=WCPorta

UNICEF. (2000). *Defining Quality in Education*. Obtenido de <http://www.unicef.org/education/files/QualityEducation.PDF>

Universidad Autónoma Metropolitana. (2014). *Enlace y Excale a examen: INEE y SEP*. Obtenido de [www.educationfutura.org/enlace-y-excale-a-examen-inee-y-sep/](http://www.educationfutura.org/enlace-y-excale-a-examen-inee-y-sep/)

Winkler, D. (2003). *Fortalecer la rendición de cuentas en la educación pública: El desafío que enfrentan Centroamérica y México*. Lima, Perú: Academy for Educational Development.

Zurita, Ú. (2009). *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*. México: FLACSO.

## Anexos

### Anexo 1. Concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del PEC.

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015.

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2001	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés del Gobierno federal en promover la rendición de cuentas a la sociedad.</li> <li>• Contribución a la generación de una cultura de rendición de cuentas entre las autoridades educativas, los directivos escolares, el personal docente, los alumnos, los padres de familia y la comunidad en general como uno de los objetivos específicos del programa.</li> </ul>
2002	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de promover la rendición de cuentas a la sociedad.</li> <li>• Mención de la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en el programa.</li> <li>• Objetivos específicos: Contribución a la generación de una cultura de RC como uno de los objetivos específicos del PEC.</li> <li>• Rendición de cuentas del desempeño de la escuela a la sociedad como uno de los estándares de desempeño institucional y escolar.</li> <li>• Promoción de la cultura de la RC como una función de la Coordinación General Estatal del Programa (CGEPEC)</li> <li>• Indicador de RC medido por el número de escuelas que presentaron informes a la sociedad entre el total de escuelas PEC, multiplicado por 100, de forma anual y por entidad federativa.</li> </ul>
2003	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de promover la rendición de cuentas a la sociedad.</li> <li>• Mención de la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en el programa</li> <li>• Consideración de la escuela como un espacio comunitario que le rinde cuentas a la sociedad.</li> <li>• RC como uno de los principios del modelo de autogestión que conduzca a la constitución de escuelas de calidad, mencionado en el objetivo general.</li> <li>• Objetivos específicos: Establecer estrategias interinstitucionales para fomentar la RC y contribuir a la generación de una cultura de RC entre todos los actores involucrados en el proceso educativo.</li> </ul>



Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2003	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias interinstitucionales para fomentar la RC en la comunidad escolar como una función de la CGEPEC.</li> <li>• Obligación de la Coordinación Nacional del Programa y de las Coordinaciones Estatales de promover la RC a la sociedad.</li> <li>• RC de la escuela a la sociedad como uno de los estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social.</li> <li>• Indicador de RC medido por el número de escuelas que presentaron informes a la sociedad entre el total de escuelas PEC, multiplicado por 100, de forma anual y por entidad federativa.</li> </ul>
2004	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de promover la rendición de cuentas a la sociedad.</li> <li>• RC como uno de los principios del modelo de autogestión que conduzca a la constitución de escuelas de calidad, mencionado en el objetivo general.</li> <li>• Objetivos específicos: Establecer estrategias interinstitucionales para fomentar la RC y contribuir a la generación de una cultura de RC entre todos los actores involucrados en el proceso educativo.</li> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias interinstitucionales para fomentar la RC en la comunidad escolar como funciones de la CGEPEC.</li> <li>• RC de la escuela a la sociedad como uno de los estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social.</li> <li>• Indicador de RC medido por el número de escuelas que presentaron informes a la sociedad entre el total de escuelas PEC, multiplicado por 100, de forma anual y por entidad federativa.</li> <li>• Obligación de la Coordinación Nacional del Programa y de las Coordinaciones Estatales de promover la RC a la sociedad.</li> </ul>
2005	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de promover la rendición de cuentas a la sociedad.</li> <li>• Enfoque del PEC hacia la rendición de cuentas a nivel escolar, entre otros aspectos.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2005	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RC como uno de los principios del modelo de autogestión que conduzca a la constitución de escuelas de calidad, mencionado en el objetivo general.</li> <li>• Objetivos específicos: fomentar la RC en la comunidad escolar.</li> <li>• Obligación de la Coordinación Nacional del Programa y de las Coordinaciones Estatales de promover la RC a la sociedad.</li> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias interinstitucionales para fomentar la RC en la comunidad escolar como funciones de la CGEPEC.</li> <li>• Impulso de la RC de los avances del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y del Programa Anual de Trabajo (PAT), con énfasis en los aprendizajes de los alumnos, como una función de la CGEPEC</li> <li>• RC de la escuela a la sociedad como uno de los estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social.</li> <li>• Indicador de RC medido por el número de mecanismos establecidos por la escuela para informar a la comunidad sobre los recursos ejercidos y metas cumplidas entre el total de mecanismos establecidos en su PAT para informar a la comunidad, multiplicado por 100</li> </ul>
2006	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de promover la rendición de cuentas a la sociedad.</li> <li>• Enfoque del PEC hacia la rendición de cuentas a nivel escolar, entre otros aspectos.</li> <li>• RC como uno de los componentes del esquema necesario para el modelo de autogestión escolar, mencionado en el objetivo general.</li> <li>• Objetivos específicos: fomentar la RC en la comunidad escolar.</li> <li>• Facultad de la Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad (CNPEC) y de las Coordinaciones Generales Estatales (CGEPEC) de generar mecanismos para promover la RC a la sociedad.</li> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias para fomentar la RC en la comunidad escolar como funciones de la CGEPEC.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2006	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación de los jefes de sector, supervisores y equivalentes de supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y la RC.</li> <li>• Obligación de los directores escolares de rendir cuentas ante sus autoridades educativas y su comunidad escolar sobre los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos.</li> <li>• El Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el PEC debe contener una estrategia referente a la transparencia y a la rendición de cuentas.</li> <li>• Impulso de la RC de los avances del PETE y del PAT, con énfasis en los aprendizajes de los alumnos, como una función de la CGEPEC</li> <li>• Rendición de cuentas de la escuela a la sociedad como uno de los estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social.</li> <li>• Indicador de RC medido por el número de mecanismos establecidos por la escuela para informar a la comunidad sobre los recursos ejercidos y metas cumplidas entre el total de mecanismos establecidos en su PAT para informar a la comunidad, multiplicado por 100</li> </ul>
2007	14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de promover la rendición de cuentas a la sociedad.</li> <li>• Enfoque del PEC hacia la rendición de cuentas a nivel escolar, entre otros aspectos.</li> <li>• RC como uno de los componentes del esquema necesario para el modelo de autogestión escolar, mencionado en el objetivo general.</li> <li>• Objetivos específicos: fomentar la RC en la comunidad escolar.</li> <li>• Obligación de la CGEPEC de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas</li> <li>• Facultad de la CNPEC y de la CGEPEC de generar mecanismos para promover la RC a la sociedad.</li> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias para fomentar la RC en la comunidad escolar como funciones de la CGEPEC</li> <li>• Obligación de los jefes de sector, supervisores y equivalentes de supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2007	14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación de los directores escolares de rendir cuentas ante sus autoridades educativas y su comunidad escolar sobre los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos.</li> <li>• Impulso de la RC de los avances del PETE y del PAT, con énfasis en los aprendizajes de los alumnos, como una función de la CGEPEC</li> <li>• RC de la escuela a la sociedad como uno de los estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social.</li> <li>• Obligación de la federación y de las entidades federativas de difundir los beneficios, resultados e información generada de la operación del Programa entre todos los actores educativos y la sociedad en general para favorecer la transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• El Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el PEC debe contener una estrategia referente a la transparencia y a la rendición de cuentas</li> </ul>
2008	17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RC como uno de los criterios en los que debe basarse la administración de los recursos públicos federales.</li> <li>• Necesidad de promover una mayor rendición de cuentas en la nueva etapa del federalismo educativo.</li> <li>• Enfoque del PEC hacia la rendición de cuentas a nivel escolar, entre otros aspectos.</li> <li>• Intención de que cada comunidad escolar promueva la RC y la participación de los padres de familia.</li> <li>• Mención de concreción de las estrategias federalistas de RC a la sociedad.</li> <li>• RC como uno de los componentes del esquema necesario para el modelo de autogestión escolar, mencionado en el objetivo general.</li> <li>• Objetivos específicos: fomentar la RC en la comunidad escolar.</li> <li>• Facultad de la CNPEC y de la CGEPEC de generar mecanismos para promover la RC a la sociedad.</li> <li>• Asegurar la alimentación periódica del Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC) para ayudar a asegurar la transparencia y la RC como una de las obligaciones de la CGEPEC.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2008	17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias para fomentar la RC en la comunidad escolar como funciones de la CGEPEC</li> <li>• Obligación de los jefes de sector, supervisores y equivalentes de supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• Obligación de los directores escolares de rendir cuentas ante sus autoridades educativas y su comunidad escolar sobre los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos</li> <li>• Impulso de la RC de los avances del PETE y del PAT, con énfasis en los aprendizajes de los alumnos, como una función de la CGEPEC</li> <li>• RC de la escuela a la sociedad acerca de sus avances en el logro de los propósitos educativos y la administración de los recursos como uno de los estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social.</li> <li>• Obligación de la federación y de las entidades federativas de difundir los beneficios, resultados e información generada de la operación del Programa entre todos los actores educativos y la sociedad en general para favorecer la transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• El Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el PEC debe contener una estrategia referente a la transparencia y a la rendición de cuentas</li> </ul>
2009	19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RC como uno de los criterios en los que debe basarse la administración de los recursos públicos federales.</li> <li>• Promoción de la RC de parte del Programa Escuelas de Calidad</li> <li>• Enfoque del PEC hacia la rendición de cuentas a nivel escolar, entre otros aspectos.</li> <li>• Intención de que cada comunidad escolar promueva la RC y la participación de los padres de familia.</li> <li>• Mejora continua de la calidad educativa y fortalecimiento de la transparencia y de la rendición de cuentas como fines del nuevo modelo de gestión escolar.</li> <li>• Mención de concreción de las estrategias federalistas de RC a la sociedad.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2009	19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RC como uno de los componentes del esquema necesario para el modelo de autogestión escolar, mencionado en el objetivo general.</li> <li>• Objetivos específicos: fomentar la RC en la comunidad escolar.</li> <li>• Facultad de la CNPEC y de la CGEPEC de generar mecanismos para promover la RC a la sociedad.</li> <li>• Impulso de la RC de los avances del PETE y del PAT, con énfasis en los aprendizajes de los alumnos, como una función de la CGEPEC</li> <li>• RC de la escuela a la sociedad acerca de sus avances en el logro de los propósitos educativos y la administración de los recursos como uno de los estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social.</li> <li>• Obligación de la federación y de las entidades federativas de difundir los beneficios, resultados e información generada de la operación del Programa entre todos los actores educativos y la sociedad en general para favorecer la transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• Asegurar la alimentación periódica del SIPEC para ayudar a asegurar la transparencia y la RC como una de las obligaciones de la CGEPEC</li> <li>• El Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el PEC debe contener una estrategia referente a la transparencia y a la rendición de cuentas</li> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias para fomentar la RC en la comunidad escolar como funciones de la CGEPEC</li> <li>• Obligación de los jefes de sector, supervisores y equivalentes de supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• Obligación de los directores escolares de rendir cuentas ante sus autoridades educativas y su comunidad escolar sobre los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos.</li> <li>• Objetivo del seguimiento, control y auditoría de contribuir en la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio y comprobación de los recursos del PEC.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2010	18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RC como uno de los criterios en los que debe basarse la administración de los recursos públicos federales.</li> <li>• Promoción de la RC de parte del Programa Escuelas de Calidad</li> <li>• Mención de concreción de las estrategias federalistas de RC a la sociedad.</li> <li>• Objetivos específicos: fomentar la RC en la comunidad escolar.</li> <li>• Facultad de la CNPEC y de la CGEPEC de generar mecanismos para promover la RC a la sociedad.</li> <li>• Libertad de cada entidad federativa para que defina los procedimientos necesarios para la RC, sin contravenir las Reglas de Operación del programa.</li> <li>• Esquema de RC como un componente de apoyo para instituir en las escuelas públicas de educación básica el modelo de gestión educativa estratégica</li> <li>• Contribución de los informes técnico pedagógico y financiero a la transparencia y la rendición de cuentas.</li> <li>• RC de la escuela a la sociedad acerca de sus avances en el logro de los propósitos educativos y la administración de los recursos como uno de los estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social.</li> <li>• El Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el PEC debe contener una estrategia referente a la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría social.</li> <li>• Asegurar la alimentación periódica del Sistema de Monitoreo y Seguimiento para ayudar a asegurar la transparencia y la RC como una de las obligaciones de la CGEPEC</li> <li>• Facultad del Consejo Estatal de Participación Social de fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como de contraloría social.</li> <li>• Facultad de la CGEPEC de fomentar la rendición de cuentas a nivel escolar.</li> <li>• Obligación de los directores escolares de rendir cuentas ante sus autoridades educativas y su comunidad escolar sobre los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos</li> <li>• Función de los Consejos Escolares de Participación Social de participar en las acciones de transparencia y rendición de cuentas, particularmente en las de contraloría social.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2010	18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligación de los jefes de sector, supervisores y equivalentes de supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• Objetivo del seguimiento, control y auditoría de contribuir en la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio y comprobación de los recursos del PEC.</li> </ul>
2011	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RC como uno de los criterios en los que debe basarse la administración de los recursos públicos federales.</li> <li>• Promoción de la RC de parte del Programa Escuelas de Calidad</li> <li>• Mención de concreción de las estrategias federalistas de RC a la sociedad.</li> <li>• Objetivos específicos: fomentar la RC en la comunidad escolar.</li> <li>• Facultad de la CNPEC y de la CGEPEC de generar mecanismos para promover la RC a la sociedad.</li> <li>• Libertad de cada entidad federativa para que defina los procedimientos necesarios para la RC, sin contravenir las Reglas de Operación del programa.</li> </ul>
2012	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RC como uno de los criterios en los que debe basarse la administración de los recursos públicos federales.</li> <li>• Promoción de la RC de parte del Programa Escuelas de Calidad</li> <li>• Mención de concreción de las estrategias federalistas de RC a la sociedad.</li> <li>• Libertad de cada entidad federativa para que defina los procedimientos necesarios para la RC, sin contravenir las Reglas de Operación del programa.</li> <li>• Esquema de RC como un componente de apoyo para instituir en las escuelas públicas de educación básica el modelo de gestión educativa estratégica</li> <li>• Alimentación periódica del Sistema de Monitoreo y Seguimiento para ayudar a asegurar la transparencia y la RC como una de las obligaciones de la CGEPEC</li> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias para fomentar la RC en la comunidad escolar como funciones de la CGEPEC</li> <li>• Obligación de los directores escolares de rendir cuentas ante sus autoridades educativas y su comunidad escolar sobre los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos</li> </ul>



Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2012	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Función de los Consejos Escolares de Participación Social de participar en las acciones de transparencia y rendición de cuentas, particularmente en las de contraloría social.</li> <li>• Obligación de los jefes de sector, supervisores y equivalentes de supervisar la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.</li> </ul>
2013	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RC como uno de los criterios en los que debe basarse la administración de los recursos públicos federales.</li> <li>• Promoción de la RC de parte del Programa Escuelas de Calidad</li> <li>• Mención de concreción de las estrategias federalistas de RC a la sociedad.</li> <li>• RC como uno de los criterios de la administración de los recursos del programa.</li> <li>• Libertad de cada entidad federativa para que defina los procedimientos necesarios para la RC, sin contravenir las la del programa.</li> <li>• Promoción de la cultura de la RC y establecimiento de estrategias para fomentar la RC en la comunidad escolar como funciones de la CGEPEC</li> <li>• Obligación de los directores escolares de rendir cuentas ante sus autoridades educativas y su comunidad escolar sobre los logros educativos obtenidos y el uso transparente de los recursos</li> <li>• Función de los Consejos Escolares de Participación Social de participar en las acciones de transparencia y rendición de cuentas, particularmente en las de contraloría social.</li> <li>• Obligación del jefe de sector o supervisor de verificar el desarrollo de las acciones establecidas en el PAT y el cumplimiento de objetivos del PETE y la adecuada aplicación y comprobación de los recursos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.</li> <li>• Facultad de la CNPEC y de la CGEPEC de difundir información de beneficiarios, recursos y resultados del Programa y de promover mecanismos para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.</li> </ul>
2014	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RC como uno de los criterios en los que debe basarse la administración de los recursos públicos federales.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2014	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea de Acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 consistente en la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa que facilitará la transparencia y la rendición de cuentas.</li> <li>• RC como uno de los principios que enmarcan al programa.</li> <li>• Objetivos específicos: fomentar la corresponsabilidad social y fortalecer las capacidades de las madres y padres de familia, o tutores, enfocada en el aprendizaje del estudiando, la transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• RC como uno de los criterios de la administración de los recursos del programa.</li> <li>• Obligación de las autoridades educativas locales de rendir cuentas del ejercicio de los recursos del PEC</li> <li>• Obligación de las escuelas de rendir cuentas del ejercicio de los recursos a la autoridad educativa y a la comunidad escolar.</li> <li>• Facultad de la autoridad educativa local y del Comité Técnico Local de Educación Básica (CTLEB) de rendir cuentas del desarrollo del programa.</li> <li>• Promoción y realización de las acciones de contraloría social, transparencia y RC de parte de contralorías sociales bajo el esquema validado por la Secretaría de la Función Pública o la instancia correspondiente.</li> </ul>
2015	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La RC como uno de los criterios en los que debe de basarse la administración de los recursos públicos federales.</li> <li>• Línea de Acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 consistente en la promoción de mecanismos de información y rendición de cuentas a la comunidad por parte de las escuelas.</li> <li>• RC como uno de los criterios que deben guiar la administración de los recursos del programa.</li> <li>• Rendición de cuentas de los recursos como una obligación de las autoridades educativas locales.</li> <li>• RC como uno de los principios que debe considerar la escuela al realizar las acciones que planeó.</li> <li>• Obligación de las escuelas de rendir cuentas del ejercicio de los recursos a la autoridad educativa y la comunidad escolar.</li> <li>• Obligación de la escuela de presentar un informe ante la comunidad escolar y la autoridad educativa local acerca del cumplimiento de las metas establecidas en la Ruta de Mejora Escolar.</li> </ul>

Tabla 4. Menciones del concepto de rendición de cuentas en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001-2015 (continúa...)

Año	Número de referencias explícitas a la RC	Referencias explícitas a la rendición de cuentas
2015	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acción que forma parte del proceso de comunicación y difusión del PEC.</li> <li>• Obligación de la Subsecretaría de Educación Básica y del CTLEB de dar cuenta de la articulación de los distintos programas federales dirigidos a las escuelas de educación básica, por medio del documento denominado Estrategia Local para el Desarrollo de la Educación Básica.</li> <li>• Obligación del Comité Local de Educación Básica de garantizar la transparencia y rendición de cuentas acerca del uso de los recursos.</li> <li>• Obligación del CTLEB de rendir cuentas acerca de la operación y resultados de las políticas.</li> <li>• Facultad del CTLEB de establecer disposiciones adecuadas a las condiciones locales para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.