

# Transparencia, participación social y rendición de cuentas en el sistema educativo

Teresa Bracho González<sup>1</sup> y Arcelia Martínez Bordon<sup>2</sup>

Si bien es cierto que el ciudadano de hoy en día tiene, en principio, más herramientas para exigir una mejor educación, que hace cuatro años, también lo es que en los hechos esa exigencia es difícil de concretarse en el día a día del sistema educativo mexicano. Ni las autoridades gubernamentales, específicamente las educativas, han agotado los mecanismos mediante los cuales se puede transparentar su quehacer cotidiano, ni la ciudadanía ha podido ejercer su legítimo derecho a la rendición de cuentas del sistema educativo. Este documento ofrece una mirada crítica sobre los retos que aún enfrenta el sistema educativo mexicano, en particular en el ámbito de la escuela, para “rendir cuentas” de su actuación, no sólo sobre los programas que opera, sino con respecto al impacto que tienen los mismos en el aprovechamiento de sus educandos. Sostenemos que aunque los avances logrados a la fecha en términos de transparencia son notables, un mayor acceso a la información es apenas un requisito indispensable, más no suficiente, para la rendición de cuentas del sistema educativo.

Hoy en día, y seguramente en buena medida gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se ofrece al público mayor información en cuanto a los programas que lleva a cabo la Secretaría de Educación Pública, respecto a sus reglas de operación, los sueldos de los funcionarios de la secretaría, las metas y objetivos de las unidades administrativas, así como los servicios que ofrecen dicha unidades, entre otras cosas.

En la práctica, sin embargo, un mayor acceso a la información pública no implica que ésta definitivamente fluya a los beneficiarios de los distintos programas. De hecho, el tener acceso a dicha información sigue siendo aún el privilegio de unos cuantos, de aquellos que tienen la fortuna de estudiar y entender, entre otras cosas, cómo se construye un presupuesto público. Por su parte, aquellos que no tienen acceso a Internet, o que viven en comunidades rurales, de difícil acceso, y con alarmantes niveles de marginación, no sólo no están haciendo uso de esta nueva información, mucha de la cual se puede encontrar “on-line”, sino que es muy probable que aún ignoren que tienen derecho a exigirle cuentas a la escuela y al sistema educativo en su conjunto. Así, un mayor acceso a la información, gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no ha implicado necesariamente que la información fluya de los tomadores de decisiones a la ciudadanía. Como señalamos enseguida, más transparencia no es sinónimo ni garantía de una mayor rendición de cuentas, al menos en el sentido amplio del término.

---

<sup>1</sup> Teresa Bracho González es profesora-investigadora titular en el Departamento de Administración Pública del CIDE. Es doctora en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología por El Colegio de México y desde 1991 se desempeña como profesora investigadora titular C en el CIDE. Ha sido Visiting Scholar del DRCLAS, de la Universidad de Harvard. Sus áreas de investigación son la Sociología y la Economía de la Educación, en las que ha producido tres libros y diversas publicaciones arbitradas nacionales e internacionales. Actualmente elabora un libro sobre política educativa, con los resultados de la evaluación externa realizada sobre el Programa Escuelas de Calidad para el Congreso de la Unión.

<sup>2</sup> Arcelia Martínez Bordon trabaja como profesora afiliada por proyecto en el Departamento de Administración Pública del CIDE. Es doctora en Política por la Universidad de York, Inglaterra. Estudió la licenciatura en Ciencia Política y la maestría en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente realiza una estancia posdoctoral en la DAP del CIDE sobre la operación de los Consejos de Participación Social en la Educación.

La rendición de cuentas, de acuerdo con Schedler, involucra tres dimensiones: información, justificación y sanción, es decir, "obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones".<sup>3</sup> En el ámbito educativo esta primera dimensión implicaría que la ciudadanía sea informada de las políticas, acciones y programas que lleva a cabo la Secretaría de Educación Pública, así como de los resultados en términos de aprendizaje, deserción, reprobación que arroja cada escuela en particular, así como el sistema educativo en su conjunto. Implicaría, al nivel de la escuela, informar a los padres de familia acerca de los problemas cotidianos que pudieran estar impactando el aprovechamiento escolar de sus hijos y del uso de los recursos públicos de la escuela para el logro de ese objetivo, entre otras cosas.

En México, aunque se habla todo el tiempo de lo importante que es la participación activa de la sociedad civil en todos los procesos educativos de sus hijos, a fin de poder exigir una mejor educación, lo cierto es que los padres de familia aún se mantienen al margen de la mayoría de las decisiones que se toman dentro de la escuela. Esto no es gratuito. Los padres de familia reciben poca o nula información sobre los planes, políticas y programas que se están operando, con la excepción probablemente de las becas del Programa Oportunidades y algunas escuelas que reciben los beneficios del Programa Escuelas de Calidad.<sup>4</sup>

La dimensión de la justificación, por otro lado, implicaría ir más allá de un mero informe de lo que la escuela o la SEP hacen. De cumplirse esta segunda dimensión, la escuela y el sistema educativo "le darían cuentas a los padres", i.e. les explicarían, por qué se hace lo que se hace –por qué se llevan a cabo unas acciones en lugar de otras- y cómo se elaboran, por ejemplo, los planes anuales de trabajo de los centros educativos –ahí en donde efectivamente se elaboran dichos planes. En el nivel de la escuela, por ejemplo, sobre todo en aquellas escuelas beneficiadas por el PEC, esto implicaría explicarle a los padres de familia por qué y cómo se decide qué escuelas entran al Programa, y una vez dentro, con qué bases se justifica la elaboración de un determinado Programa Estratégico de Transformación Escolar o PETE –este último es un requisito que mandan las Reglas de Operación del PEC. De hecho, aunque para elaborar el llamado PETE, al menos en teoría, se le pide su opinión al representante de padres de familia del Consejo Escolar de Participación Social, existe evidencia que parece indicar que en algunos casos el PETE de una escuela sólo se "valida" (i.e. se firma) por dicho representante (y los demás miembros del Consejo); dicho en otras palabras, el consejo escolar sólo existe en papel y/o en su caso sólo sesiona para cumplir con la normatividad del PEC. Baste decir que si uno visita una escuela PEC, la probabilidad de encontrar a padres de familia que hayan participado en la elaboración del PETE o que conozcan y entiendan este último, quizá sea más baja de lo que sería deseable.<sup>5</sup>

Finalmente, la tercera dimensión de la que habla Schedler (1997), llevada al ámbito educativo, requeriría que se pueda sancionar a aquellos docentes, directivos, supervisores y/o jefes de sector, entre otros actores educativos, que no estén actuando conforme a la normatividad –e.g., se trate de la Ley General de

---

<sup>3</sup> Véase Andreas Schedler (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia 03, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), pp. 12.

<sup>4</sup> Para mayor información sobre la operación y resultados del Programa Escuelas de Calidad, consúltense las distintas evaluaciones que ha llevado a cabo el CIDE bajo la coordinación de Teresa Bracho González.

<sup>5</sup> Con base en los resultados preliminares de la investigación postdoctoral que realiza Arcelia Martínez Bordon, en colaboración con Teresa Bracho, sobre los Consejos de Participación Social. Otra investigación sobre el tema de rendición de cuentas en el ámbito escolar se encuentra ahora en curso en el CIDE, bajo la coordinación de Teresa Bracho.

Educación, las distintas reglas de operación de los programas, etcétera- o que no estén cumpliendo con aquello a lo que se comprometieron a hacer en, digamos, su plan anual de trabajo.

¿Y qué puede hacer el ciudadano común y corriente para promover esta naciente transparencia, pero sobre todo para abatir la falta de "justificación" y "sanción"? Aunque muchos dirían que la solución está en la participación activa de los padres de familia, a través de las asociaciones de padres de familia y más recientemente de los llamados Consejos de Participación Social en la Educación (estos últimos fueron creados en 1993, con la promulgación de la Ley General de Educación), habría que cuestionar hasta qué punto es viable lograr una verdadera participación en la educación usando dichas instancias. Mientras que las sociedades de padres de familia están atadas de manos, pues no pueden opinar en asuntos pedagógicos, ni se involucran en la práctica en otras actividades muy distintas a la organización de *convivios* como la celebración del Día de las Madres o del Maestro, los CPS -en aquéllos lugares en donde sí operan- involucran poco a la llamada sociedad civil. Es decir, pareciera que estos últimos, de "participación social", aparte del nombre, tienen poco. A nivel escolar dichos consejos están compuestos 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. Sin embargo, son el director y los representantes de maestros y sindical (los dos maestros de la escuela) quienes, en caso de operar el consejo, generalmente se imponen a la hora de la toma de decisiones. Los Consejos Municipales, por otro lado, ahí en donde operan, pueden ser vistos como instancias, muchas veces eficaces, de interlocución entre actores estatales, como los ayuntamientos y las secretarías de educación estatales, pero aún dejan de lado la participación de los llamados actores de la sociedad civil. Esta problemática se escala hacia los Consejos estatales y nacional.

A falta de una operación real de los consejos, quizá valdría la pena darle más atribuciones a las sociedades de padres de familia, para que estas organizaciones que llevan años "participando" en la escuela puedan exigirle cuentas al sistema educativo. Pero el camino es largo. Hace falta sensibilizar a los docentes y demás autoridades educativas, y sobre todo a la llamada sociedad civil, para que esta última participe de una forma más activa. No es suficiente, por tanto, contar con una página Web que de cuenta de los programas que lleva a cabo la SEP. Se requiere informar a los padres de familia, quizá de otras formas, como al interior mismo de las escuelas, sobre cuáles son sus derechos y obligaciones y sobre los resultados que están arrojando las escuelas y los programas educativos. Hay que combatir la todavía existente cultura del miedo. Hace falta sensibilizar a la ciudadanía de que tiene el derecho a exigir cuentas a las autoridades educativas y a conocer las distintas evaluaciones que se llevan a cabo. Es necesario, sí, muy necesario, desterrar la creencia de que si la gente se queja (y participa) le quitarán los beneficios de un programa o lo desaparecerán, o afectarán el resultado del rendimiento de sus hijos.

En suma, la garantía al acceso a la información que se genera en las dependencias a cargo de los programas educativos debe de ser acompañada de mayor información hacia los usuarios de los servicios y ligarse a ejercicios de participación ciudadana a fin de generar procesos efectivos de rendición de cuentas en el ámbito de la escuela. Si bien se ha iniciado un proceso de transparencia y rendición de cuentas, loable sin duda, parece que su consolidación en la estructura del sistema educativo -desde su administración hasta las escuelas- sigue siendo un reto pendiente.