

Rendir cuentas en el campo educativo: Cómo, a quién, de qué y para qué

Autoras:

Dra. Teresa Bracho González

Dra. Arcelia Martínez Bordón

Mtra. Giulianna Mendieta Melgar

Mtra. Marianela Núñez Barboza

Lic. Mónica Jacobo Suárez

Para qué “rendir cuentas”

La rendición de cuentas es vista hoy como uno de los elementos centrales de las democracias representativas contemporáneas. Es uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, eficiencia y eficacia el mandato de la ciudadanía (Ugalde, 2002: 1-3). Debido a que el buen gobierno no nace espontáneamente de la buena voluntad de los funcionarios -sino que es resultado de un proceso de diseño institucional con frecuencia conflictivo-, la rendición de cuentas y/o responsabilidad de los funcionarios públicos se ha convertido en un elemento primordial para promover el buen gobierno (Ackerman, 2004).

Aunque el término rendición de cuentas es utilizado comúnmente por académicos, funcionarios públicos y ciudadanos, su significado no es único; sus características, alcances y limitaciones varían de acuerdo al agente que utiliza el término y al ámbito en que se aplique.¹ En el ámbito político, rendir cuentas significa que tanto políticos y funcionarios públicos están obligados a informar y justificar sus decisiones en público (*answerability*). Rendir cuentas también implica la posibilidad y capacidad de sancionar a dichos agentes en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*). Así, la rendición de cuentas busca corregir los abusos del poder obligando a los funcionarios a abrirse a la inspección pública: los fuerza a explicar y justificar sus actos y los supedita a la amenaza de sanciones. Así, aunque es posible identificar tres dimensiones básicas de la rendición de cuentas –información, justificación y sanción--

¹ Rendición de cuentas es el término que se ha utilizado comúnmente para traducir al castellano el concepto político *accountability*. Aunque ambos conceptos son muy cercanos, existen ciertos matices que los diferencian. Mientras que *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, el término rendición de cuentas sugiere un acto voluntario, una concesión generosa. Por tanto, es correcto definir *accountability* como la rendición *obligatoria* de cuentas (Schedler, 2004: 11).

estas dimensiones no constituyen un núcleo de atributos necesarios para la existencia de un sistema de rendición de cuentas, debido a que pueden presentarse de manera gradual, con intensidades y énfasis variados.

En México, la rendición de cuentas del gobierno, tanto a otras agencias gubernamentales como a la sociedad en su conjunto, se ha visto agotada básicamente en la dimensión informativa. Así, el énfasis del gobierno mexicano para promover la rendición de cuentas se ha centrado en transparentar la gestión pública mediante la exposición de metas, programas y ejercicios de presupuesto. Ejemplos de dicho esfuerzo son la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la instauración de un Instituto especial para atender las demandas en la materia.

El cómo: Tipos y/o mecanismos para la rendición de cuentas

Comúnmente se habla de dos tipos básicos y/o mecanismos para la rendición de cuentas: verticales y horizontales (O'Donnell, 1994). El primer tipo se da básicamente entre los gobernantes (representantes populares, políticos y funcionarios públicos no electos) y los electores. Así, las votaciones serían el mecanismo de rendición de cuentas vertical por excelencia, debido a que a través de estas los electores tienen la oportunidad de validar, rechazar y/o castigar, hasta cierto punto, las acciones de los políticos. La rendición de cuentas horizontal, por otro lado, es la que emprenden una o varias agencias estatales "...con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen

ilegales, tanto bajo los supuestos de trasgresión como de corrupción” (O’Donnell, 2003: 35).²

El concepto de la rendición de cuentas vertical, sin embargo, no puede ni debe limitarse a las elecciones, ya que existen numerosas acciones individuales y colectivas (que ocurren en cualquier momento y no sólo durante las elecciones) que buscan reparar, impedir y/o sancionar acciones, y a veces omisiones, de individuos electos así como de funcionarios estatales no electos (ver Smulovitz y Peruzzotti, 2003). De esta manera, la rendición de cuentas social (*societal accountability*) es un mecanismo vertical, aunque no electoral, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un conjunto múltiple de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, que tiene como objetivo exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública o activando el funcionamiento de agencias horizontales, a través de herramientas institucionales y no institucionales.

Finalmente, otro tipo de mecanismos para la rendición de cuentas son los llamados diagonales o transversales (Ackerman, 2004 y 2004b; Isunza, 2004). A través de dichos mecanismos la sociedad civil es invitada (o involucrada de alguna manera, como en el caso de los Consejos de Participación Social en la Educación) a participar y vigilar “desde dentro” de las organizaciones y/o agencias gubernamentales las acciones, políticas, programas y desempeño de los funcionarios y servidores públicos. Al respecto, es preciso señalar que mientras la rendición de cuentas del tipo vertical social (o *societal accountability*) surge *ex post* y, por decirlo de algún modo, de forma más espontánea (luego de que se comete un abuso

² En México, ejemplos de este tipo de agencias serían las comisiones de derechos humanos (estatales y la nacional), la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

o una arbitrariedad), la rendición de cuentas de tipo diagonal o transversal busca *ex ante*, de manera intencional, una sinergia más fuerte entre el Estado y la sociedad civil, con el fin de que esta última vigile al Estado e incida de manera positiva en la prevención de los abusos de poder (Ackerman, 2004 y 2004b).

Rendir cuentas en el campo educativo: De qué y a quién

Uno de los muchos campos en los que el concepto de rendir cuentas ha cobrado importancia es precisamente en el educativo. Su incursión ha sido motivada, principalmente, por el creciente interés que algunos gobiernos han mostrado por el desempeño de sus sistemas educativos. En términos generales, es posible distinguir entre cuatro versiones de rendición de cuentas en el ámbito educativo, cuyas principales diferencias radican en la materia sobre la que se rinde cuentas y en a quién o quiénes se le rinde cuentas.

La primera versión, que pudiera llamarse de *conformidad con las reglamentaciones*, es un sistema de rendición de cuentas burocrático clásico que se caracteriza por demandar la aceptación y cumplimiento de estatutos y regulaciones -aquí los docentes rinden cuentas a la burocracia por el grado en que se hayan apegado a las reglas. En una segunda versión, de *adherencia a las normas y experiencia profesionales*, los profesores rinden cuentas a sus pares y colegas profesionales por el cumplimiento de los estándares educativos, basados en la estructura de creencias de la profesión educativa. La tercera versión, o de *reformas basadas en estándares*, busca verificar el nivel de aprendizaje obtenido por los alumnos y rinde cuentas al público en general sobre dichos resultados. Este tipo de rendición de cuentas responsabiliza fuertemente a la escuela y

al profesor por el aprendizaje que el alumno logra, pero conviene señalar la importancia que la literatura ha mostrado sobre el efecto del origen económico y social de los estudiantes en el rendimiento de escuelas y alumnos, así como otros factores relativos a la organización del sistema escolar.³ Finalmente, una cuarta versión es la que se basa en el funcionamiento del *mercado* que conviene mencionar, aunque no sea aplicable al caso mexicano más que en su segmento privado. En este tipo de rendición de cuentas los establecimientos educativos son directamente responsables ante sus “clientes” a través de una dinámica de competencia entre escuelas que -se asume- las forzará a mejorar su calidad educativa (véase el trabajo de Finn, 2002: 24-26).⁴

Aunque la implementación de sistemas de rendición de cuentas en el ámbito educativo a nivel internacional se caracteriza por la diversidad, tanto en los niveles en que los agentes son obligados a rendir cuentas -desde la escuela hasta el sistema como un todo-, como en las materias sobre las que se rinde cuentas -resultados de aprendizaje, diversos componentes de la gestión escolar, medición y premiación a los niveles de participación social, etcétera-, en los países desarrollados parece haber una tendencia hacia la medición de los resultados de aprendizaje de los alumnos a través de pruebas estandarizadas. En estos casos, es posible distinguir una diferencia con respecto al énfasis en las áreas que servirán de base para dichas mediciones. Así, mientras en los países desarrollados se pone

³ Es importante señalar que este sistema, que es el que más atención ha recibido en los círculos de los hacedores de política, ha sido ampliamente impulsado en los países desarrollados mediante la publicación de leyes o la creación de agencias evaluadoras (e.g., la “No Child Left Behind”, en Estados Unidos, o el “Australian National Education Performance Monitoring Task Force”).

⁴ Un ejemplo de este tipo de sistema es la entrega de recursos del estado vía un *voucher* o subvención para que las familias compren los servicios educativos en los establecimientos privados de su elección, como en el caso chileno.

énfasis en la obtención de buenos resultados en el área científica y matemática, en los países en desarrollo la mayor expectativa gira en torno a que los estudiantes sepan leer y escribir. El Cuadro 1 propone una sistematización de algunas experiencias relevantes al respecto⁵, distinguiendo entre los niveles en los que los agentes son obligados a rendir cuentas, así como las diversas materias sobre las que se rinde cuentas.

Cuadro 1: Ejemplos internacionales en materia de rendición de cuentas en el ámbito educativo

Niveles			Materias sobre las que se rinde cuentas						Experiencias
La escuela Local:	El sistema Nacional:	países comparaciones entre Internacionales:	Resultados de aprendizaje	Gestión escolar: diversas dimensiones de insumos, procesos, y resultados	Participación social: padres y comunidad	Agregados del sistema educativo	Desempeño profesional de los docentes	Mejores prácticas	
X			X						Estados Unidos. <i>No Child Left Behind Act</i> , 2001.
X							X		Estados Unidos. Propuesta de la literatura (Furham, 1999).
X				X					Reino Unido. <i>Guidelines for Review and Internal Development in Schools</i> , 1984. España y Francia: Proyectos Escolares de Centro.
	X					X			África. Mali y Lesotho.
X			X	X	X			X	Estados Unidos. <i>Blue Ribbon School Program</i> , 1983.
		X	X	X					OCDE. Escuelas Efectivas (sólo países OCDE).
		X	X	X					OCDE. Observatorio Mundial de la Educación (WEI, países OCDE y no OCDE).

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Por razones de espacio no es posible detallar en este artículo los contenidos y alcances de las experiencias mencionadas. Sin embargo, mucha de esta información está disponible en la literatura especializada, así como en Internet. Ver H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura y Secretaría de Educación Pública (2002).

La rendición de cuentas en el ámbito educativo debe ser capaz, por otro lado, de generar información que permita contestar las siguientes preguntas clave (ver Anderson, 2005: 7-9): 1) ¿Qué esperamos que los alumnos sepan y sean capaces de hacer?; 2) ¿Qué tan satisfechos estamos con el manejo que los alumnos tienen de los contenidos?; 3) ¿Qué tan preparados están los docentes para brindar una enseñanza efectiva?; 4) ¿Cómo y en qué medida se le informa al público en general sobre los resultados escolares?; y 5) ¿Cómo reacciona la sociedad a la información que recibe sobre el desempeño de las escuelas?

Además, la información producida debe poder ser comprendida por una variedad de audiencias -esto genera no sólo la necesidad de producirla con calidad y oportunidad, sino comunicarla en un lenguaje comprensible para todas las audiencias- e incentivar el mayor involucramiento de los padres y de la comunidad en la escuela. O dicho de otro modo, la rendición de cuentas debe permitir la provisión y entendimiento de la información necesaria para mejorar el trabajo dentro de la escuela, además de la buscada rendición de cuentas a la sociedad.

Es evidente que la adopción de un sistema de rendición de cuentas para evaluar un sistema educativo implica costos, los cuales pueden recaer de manera diversa en diferentes agentes dependiendo del tipo de sistema que se elija y del contexto nacional particular. Sin embargo, juzgamos pertinente insistir en que el interés por rendir cuentas va más allá de ensalzar su valor democrático; de manera privilegiada la rendición de cuentas en el ámbito educacional promueve actitudes y situaciones que de instaurarse en la práctica cotidiana, pueden conducir en mejoras concretas al sistema educativo.

La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano

En términos generales, la administración de la educación en México se caracteriza por impulsar un sistema mixto de rendición de cuentas en el que confluyen tanto orientaciones de política propias del sistema de cumplimiento de reglamentaciones, que caracterizó a la educación en el siglo xx, como nuevos elementos de los sistemas que involucran la confianza en los expertos y en los estándares educativos.

Uno de los principales avances en términos de rendición de cuentas, que no es exclusivo al campo de la educación en México, ha sido el requerimiento -por parte del Congreso de la Unión- de que todos los programas públicos sujetos a reglas de operación deben ser evaluados externamente y sus resultados entregados a esta instancia para su revisión y posterior aprobación de presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente, así como difundidos a la sociedad en general. Aunque se reconoce que esta disposición corresponde más a la dimensión informativa de la rendición de cuentas -e incipientemente al campo de la justificación y la sanción-, este avance no es menor en el contexto mexicano, donde la transparencia no fue una práctica cotidiana durante décadas previas a la alternancia política y cuya cultura de la rendición de cuentas recién empieza a gestarse. Por tanto, informar a la sociedad sobre las acciones del gobierno constituye la base de la transparencia, y ésta a su vez representa el insumo básico y primario para la rendición de cuentas.

Las acciones que el gobierno mexicano viene impulsando apuntan principalmente hacia la evaluación y el seguimiento del sistema educativo, promoviendo con ello el fortalecimiento de la rendición de cuentas en la

materia.⁶ El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) plantea la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación, entre otras cosas, mediante el trabajo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado en agosto de 2002. El PND establece que:

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

En síntesis, se trabaja bajo el supuesto de que si la evaluación se realiza bajo estándares técnicos adecuados, sus resultados se difunden y son utilizados para tomar decisiones apropiadas, su labor será de gran valor para el mejoramiento de las escuelas y de la educación mexicana en general.

Sin embargo, en este proceso surge la pregunta obligada: ¿En qué tramo del camino se encuentra México en el proceso de construcción de un sistema de rendición de cuentas en el ámbito educativo? Los avances logrados hasta la fecha no son nada despreciables, pero nos permiten reconocer que estamos transitando en la primera dimensión necesaria para tal fin: la búsqueda de la transparencia, a través de la apertura de la información.

⁶ Otra experiencia innovadora que está ayudando a construir mecanismos de rendición de cuentas desde la estructura del sector a la escuela, y de ésta hacia la comunidad escolar (incluidos los padres de familia y la sociedad en su conjunto) es el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Para mayor información sobre este Programa, véase <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/>

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

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

Bibliografía

- Abelmann, C. y R. Elmore (1999)** "When Accountability Knocks, Will Anyone Answer?". CPRE Research Report Series RR-42. Consortium for Policy Research in Education. Graduate School of Education. University of Pennsylvania.
- Ackerman, J. (2004)** "Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial". Documento de Trabajo No. 31. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ackerman, J. (2004b)** "Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"", *World Development* 32(3): 447-463).
- Ackerman, S. R. (2004)** "Government Accountability and the Rule of Law in Consolidating Democracies". Documento preparado para su presentación en FLACSO Ciudad de México.
- Alvariño, C. et al. (2000)** "Gestión Escolar. Un estado del arte en el literatura", *Revista Paideia* 29: 15-43.
- Anderson, J. A. (2005)** *Accountability in Education*. Education Policy Series. UNESCO-International Academy of Education-International Institute for Education Planning. Disponible en <URL:<http://www.unesco.org/iiep>>.
- Finn, C. E. (2002)** "Real Accountability in K-12 Education. The Marriage of Ted and Alice", en W. M. Evers y H. J. Walberg (eds.) *School Accountability: An Assessment by the Koret Task Force on K-12 Education*. USA: Hoover Institution Press. Disponible en <URL:<http://www.hoover.org/publications/books/fulltext/accountability/23.pdf>>.
- Furham, S. (1999)** *The New Accountability*. Policy Briefs Consortium for Policy Research in Education.
- H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura y Secretaría de Educación Pública (2002)** *La calidad de la educación básica en México: Perspectivas, análisis y evaluación*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, E. (2004)** *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*. Cuadernos de la Sociedad Civil No. 8, Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Mainwaring, S. y C. Welna (ed.) (2003)** *Democratic Accountability in Latin America*. *Oxford Studies in Democratization*, Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (2003)** "Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust", en S. Mainwaring y C. Welna (ed.).
- _____ (1994) "Delegative Democracy" *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.

- Reinikka, R. y N. Smith (2004)** *Public Expenditure Tracking Surveys in Education*. International Institute for Educational Planning. Disponible en <URL:<http://www.unesco.org/iiep>>.
- Schedler, A. (2004)** *¿Qué es rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, Instituto Electoral de Acceso a la Información Pública. México: IFAI.
- _____ (1999) "Conceptualizing Accountability", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- _____ (1997) The concept of political accountability. Documento de Trabajo No. 92. México: División de Estudios Políticos, CIDE.
- Smulovitz, C. y E. Peruzzotti (2003)** "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship", en S. Mainwaring y C. Welna (ed.).
- Tiana, A. (1996)** "La evaluación de los sistemas educativos", *Revista Iberoamericana de Educación* 10: 37-61.
- Ugalde, L. C. (2002)** *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.