FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
IX Promoción
2008-2010

Seminario de tesis: Educación, políticas públicas y mundo del trabajo

Las capacidades locales en el sistema educativo del Estado de Veracruz para la implementación de un Sistema de Rendición de Cuentas Educativo orientado a mejorar el logro académico de los alumnos de primaria. (2006-2010)

Tesis para obtener el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Berenice Flores Mora

Dr. Francisco Miranda López
Director

Línea de investigación: Educación, políticas públicas y mundo del trabajo

México, D.F., julio 2011

Este proyecto contó con el patrocinio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Índice

Introducción

I. Marco Teórico

1. Calidad de la educación y mejora del logro académico en las agendas de política educativa……....9
2. Factores claves que inciden en la calidad educativa……..…….....…12

El contexto social…….……...…….……12

La oferta educativa……...……...13

La demanda educativa y la rendición de cuenta……..…….……..15

3. Rendición de cuentas……..……..…….……..16

3.1 La rendición de cuentas y la educación…..……..…….……..19

3.2 La rendición de cuentas en los sistemas educativos de América Latina…….…....…21

4. La descentralización educativa y las capacidades locales en México…….……....23

4.1 Los enfoque de la descentralización educativa……...…….……24

El enfoque funcionalista…….……...…….24

El enfoque crítico……..……..26

4.2 Las capacidades locales……..…….28

4.2.1 El enfoque organizacional instrumental……...……..…28

4.2.2 El enfoque de capacidad institucional como proceso……..……..29

4.2.3 El enfoque político contextual……..…….30

II. El contexto educativo y los escenarios del Estado de Veracruz

1. La complejidad del sistema educativo del Estado de Veracruz a nivel primario….....…….…….39

2. La infraestructura institucional y el logro académico...……..40

3. Contextos diferenciados en el sistema educativo a nivel primario del Estado Veracruz……..45

III. Metodología, conceptos y operacionalización

1. Estrategia metodológica del trabajo……..……...…..…49

2. El estudio de caso: Estado de Veracruz de Ignacio de Llave……...…….....50

2.1 Muestra seleccionada……...…….50

3. Conceptos y definición de variables……...……51

3.1 Variable dependiente: calidad educativa……...……...51

3.2 Variables independientes……...……...52

Accountability o rendición de cuentas……...…….52

Capacidades locales……...…….52

4. El diseño para la recolección de los datos……..53

4.1 La información de fuentes secundarias……55

5. La recopilación de los datos……...56

IV. Análisis de los datos y resultados

1. Resultados de la investigación e interpretación de la implementación del SRCE a nivel central y operativo……...……..……...……58

2. Identificación de recursos y restricciones en la implementación del SRCE……...……...66

3. Análisis de las capacidades locales del sistema educativo primario de Veracruz……...……...…...75

La capacidad política……..……..……..…75

La capacidad organizacional……...…...……...81

La capacidad técnica……...……...…87

4. Corolario…….……...…….89

V. Conclusiones y recomendaciones

Recomendaciones……...…95

Bibliografía……...……...….98

Índice de Tablas y Figuras

Tablas

1.1 Visiones analíticas de la capacidad institucional……...34
2.1 Escuelas, docentes, grupos y alumnos a nivel primario de Veracruz, 2009-2010…..…40
2.2 Escenarios de las zonas escolares Xalapa y Teocelo……....46
3.1 Muestra seleccionada…….51
3.2 Guía de la entrevista a profundidad……...55

Figuras

0.1 Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en la prueba ENLACE nacional 2010……..…5
0.2 Puntaje promedio por entidad federativa. Prueba ENLACE 2010 primaria, español y matemáticas……....6
1.1 Dimensiones de la capacidad institucional de Willems y Baumert……32
1.2 Dimensiones de la capacidad institucional de Rosas……..33
1.3 Dimensiones de las capacidades locales…….……35
2.1 Porcentaje de la población por tamaño de localidad, 1950-2005 de Veracruz……...41
2.2 Veracruz. Puntaje de ENLACE en español a nivel primario (2006-2010)……..…42
2.3 Veracruz. Puntaje de ENLACE en matemáticas a nivel primario (2006-2010)…….42
2.4 Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en español (2006-2010)……..43
2.5 Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en matemáticas (2006-2010)……..44
2.6 Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico ENLACE 2010 nacional y de Veracruz……..…44
2.7 Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en español. ENLACE 2010……..47
2.8 Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en matemáticas. ENLACE 2010……..……48
4.1 Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en español. ENLACE 2010……..……..86
4.2 Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en matemáticas. ENLACE 2010……..……..86
4.3 Puntaje de ENLACE en Veracruz (2006-2010). Alumnos de primaria, español y matemáticas…….……..90

Agradezco a mis padres y mi hermana por su apoyo, a mi director de tesis el Dr. Francisco Miranda por su guía, sus conocimientos y por las conversaciones que enriquecieron este trabajo.

Resumen

La política pública de descentralización educativa llevada a cabo a partir de la firma de Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) en 1992, con el objetivo de elevar la calidad del sistema educativo e hizo responsables a las entidades federativas de los servicios de educación básica que proporcionan dentro de su jurisdicción estatal y quienes deben hacerlo de acuerdo con los lineamientos generales impuestos por los programas nacionales de educación. No obstante, la descentralización educativa no ha sido integral, debido a que el campo de acción de los sistemas estatales educativos se ha visto reducido por las restricciones que enfrentan al responder a los lineamientos nacionales y la mejora de la calidad educativa de los alumnos en la educación básica sigue siendo una meta a alcanzar. Sin embargo, los sistemas educativos estatales han desarrollado capacidades locales para ofrecer los servicios de educación básica y en el caso del Estado de Veracruz en la implementación de una estrategia educativa que comparte ciertas características de un Sistema de Rendición de Cuentas Educativo (SRCE).

En este trabajo se ofrece una definición de capacidades locales como el conjunto articulado de habilidades institucionales que corresponden al ámbito jurisdiccional del nivel estatal de gobierno, orientadas a resolver restricciones internas y externas, a través del fortalecimiento o la innovación en los factores o variables considerados críticos para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

La presente investigación presenta evidencia de las capacidades locales tanto políticas como organizacionales y técnicas, del sistema educativo de Veracruz para implementar una estrategia orientada elevar la calidad educativa del nivel primario medida a través del logro académico, dando resultados positivos, que si bien no aumento sensible los logros académicos, se presentó un crecimiento continuo de los mismos.

Palabras claves: Descentralización educativa, capacidades locales, rendición de cuentas, eficacia educativa y políticas públicas.

Summary

The public policy of educational decentralization carried out since the signing of the National Agreement for Modernization of Basic and Normal Education (ANMEB) in 1992 with the aim of improving the quality of the education system and made responsible to the states of basic education in their state jurisdiction and who should do so in accordance with general guidelines set by national education programs. However, the decentralization of education has not been inclusive, because the scope of state educational systems has been reduced by the constraints they face in responding to national guidelines and improving the quality of education students in basic education remains a goal to reach. However, state education systems have developed local capacity to deliver basic education services and for the State of Veracruz in the implementation of an educational strategy that shares certain characteristics of a System of Educational Accountability (SRCE).

This paper provides a definition of local capacities as articulated set of organizational skills that correspond to the jurisdictional scope of state government, aimed at resolving internal and external constraints, by strengthening innovation and the factors or variables considered critical to fulfill government objectives.

This research presents evidence of local capacity and political and organizational skills, the education system of Veracruz to implement a strategy to improve the quality of primary education as measured by academic achievement, positive results, while not significant increase academic achievement, was presented a continuous growth of the same.

Keywords: educational decentralization, local capacity, accountability, educational effectiveness and public policy.

Introducción

En la historia de las sociedades, la escuela ha sido y es el principal espacio para organizar el aprendizaje. La educación en los primeros años de edad es piedra angular en el desarrollo de los individuos, por lo que la educación básica tiene una importancia central en las políticas públicas gubernamentales a escala internacional. De tal manera, que existen estrategias promovidas por diversos países a través de los programas de la ONU, UNESCO y Banco Mundial, como por ejemplo, "Las metas del milenio", "Educación para todos" y "Metas de desarrollo del milenio", dirigidos a que los niños del mundo tengan educación básica. Si bien los objetivos de estos programas son múltiples, la mayoría están orientados a la cobertura educativa y sólo uno hace referencia al *aprendizaje adecuado*, cuando se plantea "velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa" (UNESCO, 2010: 1).

La cobertura de la educación se enfoca principalmente a la provisión de la infraestructura institucional de los servicios educativos, mientras que el "aprendizaje adecuado", se enfoca a la calidad y a la capacidad del aprendizaje para lograr el efecto deseado en el desarrollo de un país. Por lo que actualmente, la calidad educativa se ha convertido en un tema central de las políticas públicas. Particularmente en México y de acuerdo con la definición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la calidad de un sistema educativo está directamente relacionada con las siguientes condiciones:

- Establecer un currículum adecuado a las circunstancias de la vida de los alumnos (pertinencia) y a las necesidades de la sociedad (relevancia).
- Lograr que la más alta proporción de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto y egrese alcanzando los objetivos de aprendizaje establecidos en los tiempos previstos para ello (eficacia interna y externa)
- Conseguir que los aprendizajes sean asimilados en forma duradera y se traduzcan en comportamientos sustentados en valores individuales y sociales, con lo que la educación será fructífera para la sociedad y el propio individuo (impacto).
- Contar con recursos humanos y materiales suficientes, y usar de la mejor manera posible, evitando derroches y gastos innecesarios (eficiencia).

- Tener en cuenta la desigual situación de alumnos y familias, las comunidades y las escuelas, y ofrecer apoyos especiales a quienes los requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible de estudiantes (equidad). (INEE, 2004: 15)

Si bien el concepto de calidad es polisémico, para efectos de este trabajo, calidad educativa se referirá la eficacia interna porque se centra en dos indicadores "i) los que se refieren al desarrollo de la carrera escolar [deserción y reprobación] de los estudiantes; y ii) aquellos que tienen que ver con la calidad de los resultados de la educación y los recursos humanos y materiales del sistema" (Brigido, 2006: 302). La eficacia interna se medirá a través del logro académico en español y matemáticas en la prueba ENLACE, bajo el supuesto de que dicha prueba es pertinente y sus resultados son confiables y comparables.

Por su parte, la evaluación de la educación es un referente de equidad y calidad, porque proporciona un marco de normalización de los logros académicos de los alumnos y de mejora en el aprendizaje. Así, desde el enfoque de la política pública de esta investigación, es preciso subrayar que la evaluación orientada a la eficacia interna educativa, implica el análisis de la implementación de políticas públicas con énfasis en la rendición de cuentas. En esta perspectiva, un sistema de rendición de cuentas en educación involucra: a) la información proveniente de un conjunto de instrumentos de medición, de clasificación de resultados y la valoración de los mismos; b) la identificación de problemas y responsabilidades que retroalimenten la toma de decisiones y, c) la definición de distintas rutas de acción orientadas a una mejora continua (Corvalán, 2006; Gajardo y Puryear, 2006; McMeekin, 2006; Patrinos, 2002). Lo anterior, representa una ventana de posibilidad para el desarrollo educativo, como parte integral de las políticas públicas ligadas a la calidad educativa y a su vez al progreso económico y social.

Un instrumento de la acción gubernamental que puede considedarse eje central de la política pública lo constituye el componente político-administrativo. En el estudio de las políticas públicas el diseño de éstas se enfoca a la definición, identificación y construcción de un problema, mientras que el análisis del proceso de las políticas públicas o *policy process* está relacionado con variables que señalan la eficacia de la política pública, y se propone responder qué determina la capacidad de la política pública para obtener los resultados deseados (Van Meter y Van Horn, 1975 en Aguilar, 2003; Pressman y

Wildavsky, 1998; Parsons, 2007). En este sentido, cuando se vincula el componente político-administrativo con los factores críticos de la calidad educativa, aparecen algunas cuestiones tales como, el sistema educativo, las políticas, la gestión y los actores; las cuales conviene ubicar en un contexto específico.

En México, el sistema de educación básica tiene un carácter descentralizado desde 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). A partir de ese año, el sistema de educación básica está constituido por 31 autoridades educativas locales, las cuales son responsables de proporcionar la educación básica dentro de su jurisdicción local y deben hacerlo de acuerdo con los lineamientos que imponen los programas nacionales educativos. Respecto a la organización y a la administración educativa, las cuales recaen en cada uno de los sistemas educativos locales, cada uno de ellos debe poner en marcha sus capacidades locales y recursos para resolver restricciones y dar respuesta a las necesidades educativas de su población, en el marco del pacto federal y de las políticas educativas nacionales.

Sin embargo, persiste una centralización del sistema educativo básico, debido a que se siguen definiendo, desde las oficinas centrales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), asuntos medulares de la educación básica, tales como: la elaboración de planes y programas de estudio, la autorización y la elaboración de los libros de texto de educación básica, la regulación del sistema de formación y actualización de docentes y finalmente, la planeación y la evaluación del sistema educativo. Lo anterior adquiere un carácter oficial, que se pone de manifiesto en los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley General de Educación, que establecen las atribuciones de las autoridades educativas, anteponiendo las de nivel federal sobre las entidades federativas.

Las políticas educativas nacionales en todos sus niveles, incluyendo la básica, emanan del Artículo Tercero de la Constitución Mexicana y de la Ley General de Educación. El principio elemental es la obligatoriedad de la educación básica, que como toda educación que imparte el Estado Mexicano, tiene un carácter laico, científico y gratuito. Esto requiere por un lado, que los padres garanticen que sus hijos asistan a la escuela y por el otro, que el Estado ofrezca servicios pertinentes, equitativos y de calidad (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011 y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

La calidad de la educación básica se ha adoptado como una política rectora del sistema educativo mexicano que busca mejorar el logro académico de los alumnos. Las políticas públicas en la educación básica buscan ampliar la cobertura educativa, mejorar los contenidos educativos, reducir la brecha de las condiciones socioeconómicas, fortalecer el desempeño docente mediante la capacitación continua y mejorar la eficacia del sistema en general (Muñoz y Silva, 2006).

Por último, no podemos dejar de lado a los actores involucrados en la educación básica que están integrados por funcionarios de nivel superior y medio, y por el personal operativo como supervisores, directores y docentes, así como padres de familia y la comunidad en general y otros actores como los sindicatos magisteriales, la iglesia y las organizaciones no gubernamentales.

En síntesis, el sistema educativo básico mexicano para mejorar la educación para todos con calidad, está sujeto a los principios rectores constitucionales de obligatoriedad y equidad, contenidos tanto en el Artículo Tercero Constitucional como en la Ley General de Educación; y a la capacidad de los sistemas educativos estatales de seguir dichos principios incluyendo la participación de los actores educativos, generando espacios y mecanismos de discusión respecto de los avances y retrocesos del logro académico de los alumnos, basados en información confiable y pública. Y debe poner en marcha diferentes rutas de acción orientadas a la mejora continua de la educación vinculada al espacio público, el desarrollo y la igualdad social.

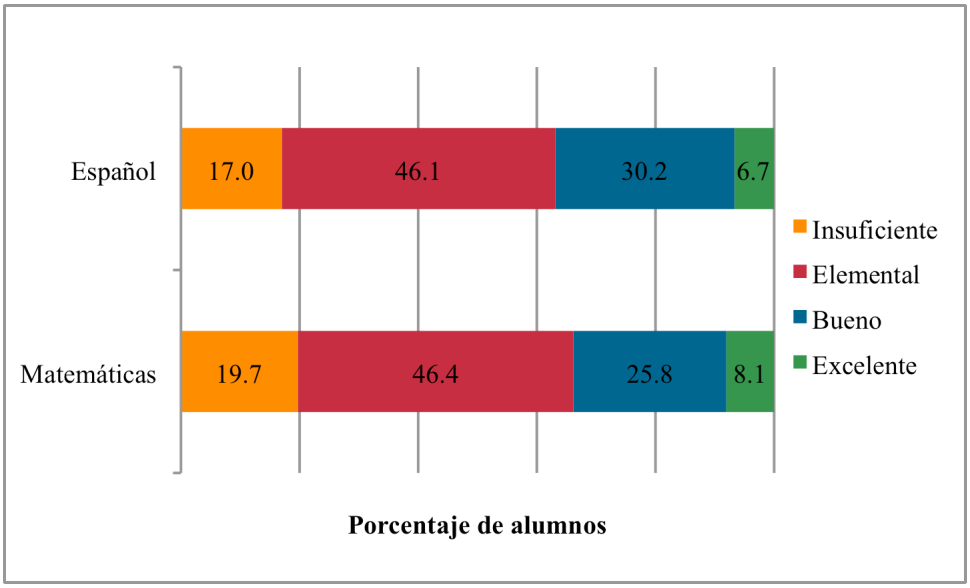
La mejora de la calidad educativa de los alumnos en la educación básica sigue siendo una meta a alcanzar. Lo anterior es producto de los resultados obtenidos de las evaluaciones internacionales como el Programme for International Student Assessment (PISA), y las nacionales como el Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). La evaluación de PISA proporciona medidas de los logros de lectura, matemáticas y ciencias para una muestra nacional de estudiantes al final de la educación básica, y se centra en la capacidad de que los alumnos apliquen su conocimiento y habilidades a problemas y situaciones reales, en vez de la cantidad del conocimiento curricular (OCDE, 2011).

De acuerdo con los resultados obtenidos en PISA, la educación básica de México se encuentra entre los países con menor logro académico de sus estudiantes. Tal es así que en

aptitud para matemáticas, México se ubica en el lugar 58 de 65 países participantes; en aptitud para lectura y en ciencias ocupa el lugar 50 (OCDE, 2010: 15). Estos resultados ubican a México en el último lugar con relación al resto de los países miembros de la OCDE y entre los países miembros del mismo continente como Canadá, Chile y Estados Unidos.

Al hacer un acercamiento del logro académico en educación básica primaria, los resultados no son muy alentadores. De acuerdo con ENLACE 2010, en español, más de las 3 cuartas partes (76.3%) de los alumnos tienen desempeño elemental y bueno; en matemáticas la proporción correspondiente es de 71.2%, mientras que poco más de 6 de cada 100 alumnos tienen un logro académico excelente en español y en matemáticas la proporción es 8 de cada 100.

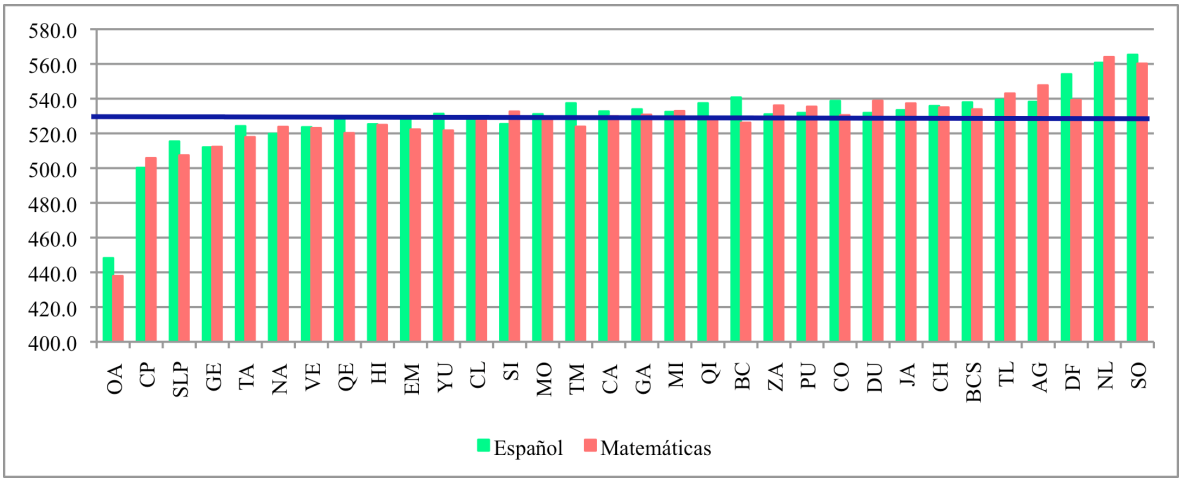
Figura 0.1
Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en la prueba ENLACE nacional 2010



FUENTE: Elaboración propia con datos de la SEP, prueba ENLACE 2010.

A continuación se hace la comparación entre los puntajes promedio de logro académico en español y matemáticas de los alumnos de primaria por entidad federativa, donde la media nacional es de 532.2 puntos en español y 529.5 en matemáticas.

Figura 0.2
Puntaje promedio por entidad federativa. Prueba ENLACE 2010 primaria, español y matemáticas.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la SEP, prueba ENLACE 2010.

La diferencias en los puntajes de ENLACE 2010 de los sistemas educativos locales nos lleva a cuestionarnos si las capacidades locales de las entidades federativas están orientadas a realizar acciones para mejorar la calidad educativa bajo la evaluación y la difusión del logro académico, y que involucren la participación de actores y movilicen recursos para implementar un sistema de rendición de cuentas.

Tomando en consideración lo expuesto, surge la siguiente interrogante: *¿cómo o de qué manera las capacidades locales de los sistemas educativos entran en juego para implementar un sistema de rendición de cuentas que, como parte medular de una política orientada a la mejora de la calidad educativa, busca incrementar el nivel de logro académico de los alumnos?*

Para contestar esta pregunta se plantea la siguiente hipótesis orientará el trabajo de investigación:

La calidad de un sistema educativo local, medida por el nivel de logro académico de los alumnos, mejora sensiblemente en función del grado en que dicho sistema cuente con las capacidades locales para poner en marcha una política de rendición de cuentas que, sobre la producción y difusión permanente de los resultados de la evaluación, permita monitorear, retroalimentar y sancionar el desempeño de los diversos actores educativos.

Lo anterior establece que la calidad educativa depende, en cierta medida, de la implementación de un sistema de rendición de cuentas y del conjunto de capacidades locales políticas, organizacionales y técnicas que se despliegan para la operación de dicho sistema. Asimismo es preciso establecer que la hipótesis considera dos supuestos fundamentales, uno normativo y otro operacional que condicionan las posibilidades de la mejora educativa.

El primero de estos aspectos es el supuesto normativo y legal de ofrecer una educación básica obligatoria y de calidad para todos. Esto plantea una exigencia de normalización de los resultados educativos de todo el sistema: educación de calidad para todos. El segundo supuesto afirma que las escuelas están situadas en contextos escolares cada vez más diferenciados respecto de sus condiciones socioeconómicas.

Estos contextos diferenciados dificultan la aplicabilidad de los lineamientos normativos y plantean exigencias de intervención cada vez más focalizadas a escala de zona escolar, y aunados a las políticas de equidad que buscan la igualdad o la normalización a través de la educación, obligan a que las estrategias de acción gubernamental reconozcan la diversidad de las características locales de las escuelas en la implementación de las políticas públicas.

De tal forma, el objetivo general de esta investigación es analizar la implementación de un sistema de rendición de cuentas educativo determinado por las capacidades locales de los sistemas educativos, orientado a mejorar la eficacia institucional a través de la mejora del logro académico de los alumnos a nivel primario. La investigación tiene, además, el objetivo de describir la dinámica que se genera entre el nivel central y el nivel operativo del sistema educativo estatal, al momento de poner en marcha las capacidades locales, así como exponer la forma en que se da la implementación de un sistema de rendición de cuentas educativo cuando se enfrenta a contextos diferenciados de las escuelas primarias y si estos influyen en el logro académico de los alumnos.

0.1 Mapa

Esta investigación consta de cinco capítulos. En el primer capítulo, se presenta el marco teórico. Expone los debates educativos alrededor de los niveles de logro académico que involucran la cuestión de la calidad educativa y el estudio de los factores que pueden incidir

para mejorar el logro académico y se analiza el tema de rendición de cuentas en educación, como detonador del cambio orientado a la mejora de la calidad educativa. En ese sentido, al introducir el componente político-administrativo, que vincula el conflicto, el control político y la legitimidad con la organización y la administración en la toma de decisiones, surge el tema de la descentralización educativa y se muestran los diferentes enfoques del concepto de capacidades locales.

El segundo capítulo tiene el propósito de ofrecer un panorama del sistema educativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que constituye el caso de estudio. En el primer apartado, se expone la complejidad del sistema de educación primaria de Veracruz; posteriormente, en el segundo apartado, se describe la infraestructura del nivel de primaria y los logros académicos de los alumnos de educación primaria en la entidad; y finalmente, el tercer apartado está destinado a presentar los contextos educativos seleccionados para analizar la implementación de un sistema de rendición de cuentas educativo (SRCE).

En el tercer capítulo, se expone, en primer lugar, la estrategia metodológica empleada para dar respuesta a la pregunta de investigación. El segundo apartado justifica la elección del Estado de Veracruz como caso de estudio. El tercer apartado presenta la definición de conceptos y su operacionalización. El cuarto apartado presenta la entrevista en profundidad como el instrumento con el cual se operacionalizan las variables independientes. Y finalmente, el quinto apartado describe la recolección de los datos.

En el cuarto capítulo se realiza el análisis de los datos. En el primer apartado se estudian la implementación de un SRCE y sus elementos (información, estándares, autoridad y consecuencias) en los niveles de intervención central y operativo. El segundo apartado describe los recursos y restricciones en la implementación de un SRCE en los niveles central y operativo. En el tercer apartado se describen las tres dimensiones de las capacidades locales -política, organizacional y técnica- de ambos niveles de intervención. Y finalmente, en el cuarto apartado se expone un corolario sobre el SRCE en el Estado de Veracruz. Por último el quinto capítulo está destinado a las conclusiones generales y las recomendaciones de política pública.

I
Marco Teórico

Este capítulo presenta el marco teórico que sustenta la hipótesis de la investigación. En primer lugar, se presenta de forma breve, el papel que ha tenido la educación en la sociedad para comprender cómo la preocupación por la calidad educativa se introduce en las agendas de política educativa de los países latinoamericanos, y de manera particular, de México, en donde se promueven programas y proyectos orientados a la mejora del logro académico en el nivel de primaria de la educación básica. En segundo lugar, se exponen los hallazgos de las investigaciones que han aportado evidencia sobre cuáles son los factores que determinan la mejora de la calidad educativa. En tercer lugar, se introduce la lógica de la rendición de cuentas para identificar su vinculación con el sector educativo, y exponer cómo se está llevando a cabo en los sistemas educativos de América Latina. En cuarto lugar, se presenta el debate teórico de la descentralización educativa en México, donde el enfoque crítico nos ofrece los elementos vinculados a la complejidad de la implementación de las políticas públicas educativas relacionadas con el logro académico. Además, se desarrolla el concepto de capacidades locales, identificando tres enfoques básicos: instrumental organizacional, capacidad como proceso y político contextual.

1. Calidad de la educación y mejora del logro académico en las agendas de política educativa

La preocupación por la calidad educativa en América Latina puede explicarse a partir de los años setenta, cuando se manifestaron cambios en el modelo económico, que tuvieron repercusiones en la orientación de la educación. En primer lugar, el modelo económico cambió para sustituirse por tecnología, capital y recursos humanos calificados; que implicó la reorientación de la educación para formar recursos humanos capaces de desarrollar tecnología, colocando al conocimiento como un factor importante para "la competitividad de las Naciones en los inicios del siglo XXI" (Filmus, 1994).

El cambio del papel de la educación, puede explicarse a partir de la globalización de las economías, las reformas de primera y segunda generación y el proceso de democratización de los países de América Latina (González, 2009).

Ante este escenario, algunos organismos internacionales realizaron una serie de propuestas para enfrentar los desafíos que plantearon estas transformaciones. Conviene mencionar, el trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que en la década de los noventa, vinculan la transformación de América Latina y el Caribe con el progreso técnico que permite la convergencia entre competitividad y lo socialmente sustentable, y exponen que la relación de la educación con la transformación de los países debía orientarse a estrategias gubernamentales dirigidas a la producción y difusión de conocimientos científico-tecnológicos (CEPAL-UNESCO, 1992). Asimismo, la CEPAL propuso como tarea primordial de los países la transformación de las estructuras productivas con mayor equidad social, bajo condiciones mínimas en asuntos de financiamiento general, intercambio comercial y la transferencia de tecnologías y conocimientos (CEPAL, 1990). En este sentido, se introduce el conocimiento en la relación educación con calidad, inversión y progreso técnico como factor de transformación para generar nuevos procesos productivos (CEPAL-UNESCO, 1996; CEPAL, 1997).

Esta nueva relación tuvo un impacto en la visión de la sociedad, que actualmente es "una Sociedad del Conocimiento, en la cual los individuos, comunidades y naciones exitosas son aquellas que manejen la información, que innoven en los procesos, que sean flexibles, de mente flexible y altamente adaptable, que muestren un elevado nivel de creatividad en la resolución de problemas…" (Salas citado en González, 2009: 20). En este sentido, la educación debe estar orientada a la formación de los individuos para desarrollar las habilidades y las capacidades necesarias para integrarse a una sociedad de cambios tecnológicos constantes, globalización económica y competencia internacional, donde la calidad de lo que aprenden los alumnos en la escuela debe cumplir ciertos estándares. Entre los casos representativos respecto al debate internacional sobre la calidad educativa y logro académico se encuentran los siguientes foros:

- Conferencia de Jomtien, Tailandia en 1990, se planteó el objetivo de que "…la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de

adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados." (Artículo 4 Concentrar la atención en el aprendizaje)

- Foro Mundial sobre la Educación de Dakar Senegal en 2000, se estableció como un principio estratégico la mejora de los aspectos cualitativos en la educación para aumentar el logro académico de los estudiantes.
- Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe 2002-2017, se reconoce que los cambios institucionales deben estar orientados a que los sistemas educativos cumplan sus propósitos de calidad y equidad de la educación.

En el caso particular de México, la política educativa de los periodos 2001-2006 y el actual han adoptado como política rectora la calidad de la educación, incluido el nivel primario, para mejorar el logro académico de los alumnos. Las acciones públicas que se han llevado a cabo persiguen ampliar y diversificar la oferta educativa, así como mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso de los alumnos, y perfeccionar la gestión del sistema en general (Miranda, 2007: 124), cuyo resultado final debe ser un servicio educativo adecuado que proporcione conocimientos y herramientas que permiten elevar la productividad nacional y la calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto (González, 2009: 23).

Entre las acciones realizadas durante estos periodos que buscan transformar el sistema de educación básica, se encuentran los programas: Escuelas de Calidad, Enciclomedia, Programa Nacional de Lectura, Programa de Formación Continua a los Maestros de Educación Básica, la firma de la Alianza por la Calidad Educativa y la Reforma Integral de la Educación Básica (UNESCO, 2011: 42,147,151; SEP, 2011 :51-52).

De manera paralela, se ubica en la agenda pública de la calidad educativa, la evaluación de la educación primaria a través de la aplicación de exámenes estandarizados (ENLACE) como un factor que "...contribuye a mejorar la calidad de la educación, aportando insumos sólidos para la implementación de políticas públicas efectivas para la planeación de la enseñanza en el aula, para la revisión de los requerimientos específicos de capacitación de docentes y directivos escolares y para el involucramiento de los padres de familia en las tareas educativas, entre otras acciones" (SEP, 2010a: 1). La afirmación anterior sugiere la implementación de un sistema de rendición de cuentas educativo, debido

a que, sobre la base de insumos provenientes de un conjunto de instrumentos de medición, de clasificación de resultados y de valoración de los mismos, identifica problemas y responsabilidades que retroalimentan la toma de decisiones y definen distintas rutas de acción orientadas a la mejora continua. Así el conjunto de estas acciones coinciden, en cierta medida, con las aportaciones de las investigaciones académicas que se han cuestionado respecto de los factores que inciden en el logro académico de los alumnos.

2. Factores claves que inciden en la calidad educativa

Una vez expuesta la preocupación por la calidad educativa conviene presentar los hallazgos de las investigaciones de los factores que inciden en ésta. Cabe señalar que en la literatura revisada existen diferentes enfoques que aluden a la calidad educativa en su definición general. De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) la calidad de un sistema educativo, depende de una serie de condiciones que abarcan el proceso de educación de manera general, por lo que divide los factores claves en tres categorías: a) contexto social, b) oferta educativa y, c) demanda educativa y la rendición de cuentas.

El contexto social

El supuesto principal de este enfoque se centra en que las condiciones socioeconómicas y culturales superan el efecto que pudiera tener la escuela sobre el logro académico de los alumnos. Entre los exponentes centrales de esta corriente se encuentra Coleman, con su informe de 1966, fue uno de los primeros en señalar que factores tales como el origen social, la clase, la zona de residencia y el contexto familiar pueden explicar la diferencia en el desempeño educativo (citado en Muñoz et. al., 2004). Otros autores han clasificado estos factores como exógenos al sistema escolar relacionándolos con varios aspectos: el status socioeconómico de las familias (Muñoz et al., 1979 en Muñoz, 2004); las características ambientales y culturales de las familias (Magendzo y Gazmuri, 1983 en Muñoz, 2004); las creencias, expectativas y atribuciones de las madres (Lembert, 1985 en Muñoz, 2004); y las interacciones verbales y no verbales entre madre e hijo (Kotliarenco, et. al., 1983, citado en Muñoz, 2004).

Por otra parte, Vegas y Petrow (2006) identificaron otro conjunto de factores exógenos que inciden en el logro académico, los cuales son: a) económicos, relacionados con el gasto público en la educación y las condiciones económicas, b) políticos, relacionados con políticas educativas a largo plazo orientadas a mejorar el logro académico; c) sociales vinculados a las desigualdades de ingreso entre la población; d) condiciones físicas del alumno como la salud, edad, y ; finalmente e) contextuales como valores, educación de los padres y acceso a libros en casa.

La oferta educativa

Este enfoque corresponde a los factores relativos a los servicios educativos que ofrecen los centros escolares. A partir de los hallazgos del Informe Coleman que identifica factores contextuales con el logro académico, hubo una reacción de los investigadores quienes, abocados al análisis de la eficacia educativa y la mejora del aprendizaje, señalan la existencia de factores claves presentes en las aulas escolares.

El estudio de George Weber de 1971, considerado precursor del movimiento de las escuelas eficaces, se enfocó en cuatro escuelas urbanas que atendían a estudiantes provenientes de contextos socioeconómicos desfavorecidos y presentaban buenos resultados en lectura. El estudio encontró "una serie de factores o elementos que se repetían en las cuatro escuelas y que parecían determinar sus altos rendimientos: fuerte liderazgo instructivo, buen clima escolar (centrado en la tarea, tranquilo y ordenado), tareas centradas en la enseñanza de la lectura, altas expectativas sobre los alumnos, enseñanza individualizada, utilización del método fónico en la enseñanza de la lectura y la evaluación constante del progreso de los alumnos. Igualmente encontró una serie de factores que, en contra de lo previsto, no tenían relación con el alto rendimiento: el tamaño del aula, el agrupamiento de los alumnos por capacidad y las instalaciones físicas" (Murillo, 2003: 57).

Posteriormente al trabajo de Weber, se realizaron otros estudios que han contribuido a complementar la lista de factores que inciden en el logro académico, tal es el caso de Ronald Edmonds (1979), este autor resumen en cinco los factores de eficacia extraídos de investigación estadounidense; llamándolo "Modelo de los 5 factores", según el cual las escuelas eficaces: 1) Poseen un liderazgo fuerte, 2) Tienen un clima de altas expectativas en relación al rendimiento de sus alumnos, 3) Presentan una atmósfera ordenada sin ser rígida,

tranquila sin ser opresiva, 4) Tienen como objetivo prioritario la adquisición de destrezas y habilidades básicas, y a él se supeditan las actividades del mismo, 5) Realizan una evaluación constante y regular del progreso de los alumnos (Murillo, 2003: 57-58). Derivado de este trabajo se pueden mencionar la investigación Junior School Project de Mortimore, et al. 1988 que presenta los factores de una escuela eficaz: Liderazgo con propósito, implicación de la subdirección, la implicación de los docentes, consistencia entre docentes, sesiones estructuradas, enseñanza intelectualmente desafiante, ambiente centrado en el trabajo, atención reducida a pocos temas en cada sesión, máxima comunicación entre profesores y alumnos, escribir y utilizar las evaluaciones, implicación de las familias y clima positivo. (Murillo, 2003: 60).

En México, Abreu y Calderón (2007) desarrollaron recientemente un Índice Compuesto de Eficacia de los sistemas escolares (ICE 2007), es un estudio que identificando los factores escolares que inciden en el logro educativo tales como: infraestructura de la escuela, ausentismo de los profesores y profesores incorporados al programa de Carrera Magisterial.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha retomado la importancia del liderazgo y el nivel de involucramiento de los actores operativos -director y docente- para la mejora de los resultados educativos en las escuelas, dando vigencia a los hallazgos del movimiento de escuelas eficaces. En este sentido, señala que "El liderazgo escolar se ha convertido en una prioridad de los programas de política educativa a nivel internacional. Desempeña una función decisiva para mejorar los resultados escolares al influir en las motivaciones y en las capacidades de los maestros, así como en la situación y el ambiente escolar. El liderazgo escolar eficaz es indispensable para aumentar la eficiencia y la equidad de la educación." (OCDE, 2008).

También, dentro de los factores claves en el aula, se ha señalado que "Investigaciones recientes han hecho hincapié en que los factores escolares también explican las discrepancias de los resultados: la débil operación del currículo y el excesivo énfasis en la memorización contribuyen a los bajos resultados; la supervisión inadecuada tiene efecto negativo; el ambiente escolar es importante para mejorar los resultados; los recursos dedicados a mejorar la infraestructura y aumentar la proporción de libros de texto

por estudiante pueden modificar los niveles de rendimiento estudiantil; y el tiempo dedicado a la tarea tiene un impacto considerable." (Patrinos, 2007: 15).

La demanda educativa y la rendición de cuentas

Entre los estudios que se han desarrollado, se encuentran aquellos que enfatizan la rendición de cuentas, y la capacidad de la sociedad para influir en las estrategias educativas como un factor que interviene en el nivel de logro académico de los alumnos. La gran mayoría de estos estudios se orienta a la rendición de cuentas de los sistemas educativos sobre la base de la responsabilización de los actores involucrados en la educación.

En este enfoque, Di Gropello (2004) ha subrayado la relación del sistema educativo, la gestión y los actores para explicar la razón por la cual la prestación del servicio educativo tiene éxito o fracaso. Su enfoque recurre al estudio de los mecanismos de rendición de cuentas entre los actores involucrados en la educación en el marco de la descentralización educativa. La hipótesis de su investigación establece que "si las autoridades encargadas de formular las políticas no responden ante los ciudadanos y ni estos ni los usuarios finales de los servicios pueden ejercer control sobre los prestadores, es muy probable que la prestación del servicio fracase." (Di Gropello, 2004: 36).

La evidencia que se presenta incluye una clasificación de los sistemas educativos en América Latina, donde se generan distintos tipos de relaciones de rendición de cuentas que implican dinámicas de interacción entre los actores involucrados, tales como: "a) la relación basada en un 'convenio', definida como una rendición de cuentas amplia y a largo plazo, que vincula a las autoridades responsables de las políticas con los prestadores organizacionales, b) la relación basada en el 'derecho a voz', definida como la relación de rendición de cuentas compleja que vincula a los ciudadanos con los políticos, c) la relación basada en el 'poder del cliente', definida como aquella que vincula a los clientes con los prestadores directos del servicio, usualmente en el punto de prestación del servicio, y d) la relación basada en la 'gestión', definida como la relación que vincula a los prestadores organizacionales con los profesionales de primera línea." (Di Gropello, 2004: 36). Entre las conclusiones de este estudio, se afirma que, en el marco de un sistema educativo descentralizado, en general, las posibilidades de mejorar el logro académico de los alumnos

aumentan si existe interacción entre los actores involucrados basada en relaciones de rendición de cuentas (Di Gropello, 2004).

En este mismo enfoque, se ha subrayado también que el financiamiento a la demanda educativa genera dispositivos de competencia entre las escuelas por elevar la calidad de sus servicios (Patrinos, 2002; Morduchowicz y Duro, 2007), que aunado a mecanismos de rendición de cuentas (por lo general punitivos), a la participación de los padres y la comunidad y al uso de resultados de la evaluación (Patrinos, 2007; Miranda, 2007) elevan el logro académico.

Finalmente, entre los factores claves que inciden en la calidad de la educación básica, la rendición de cuentas a través de la evaluación del logro académico, como la prueba mundial PISA y a escala nacional, las pruebas EXCALE y ENLACE, ha tomado recientemente un papel importante en las políticas públicas educativas.

3. Rendición de Cuentas

Expuesta la preocupación por la calidad educativa y los factores claves que inciden en ella, es conveniente describir la lógica de la rendición de cuentas. El concepto de rendir cuentas se desarrolla a partir de los cambios que se dieron como consecuencia de la crisis económica mundial que se presentó durante la década de los ochenta del siglo pasado, momento en el que las instituciones como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) realizaron un conjunto de estudios y recomendaciones. Algunos trabajos publicados que incluyen a la región de América Latina y el Caribe, orientados a mejorar la gestión pública, fueron "Governance: Experience In Latin America And The Caribbean" del año 1991, "Participation, Choice And Accountability In Local Government: LAC And The U.S." de Tim Campbell (1993), "Integrated Financial Management Systems: A Guide To Implementation. Based On The Experience In Latin America" del año 1996, "Good Governance: The IMF's Role" del año 1997 y "Fiscal Descentralization And Governance: A Cross-Country Analysis" de Luiz Mello y Matias Barenstein (2001).

Entre las primeras políticas que surgieron se encuentran la apertura de la economía nacional al mercado internacional y la privatización de empresas estatales. Posteriormente, se realizaron nuevas transformaciones en la administración gubernamental, entre ellas la descentralización pública, con el fin de elevar la calidad de los servicios. Es en base a este

segundo grupo de reformas donde la Nueva Gestión Pública (NGP) encontró un lugar dentro de la administración pública. En general, las reformas hechas a las estructuras administrativas del Estado engloban los siguientes aspectos:

a) Aumento de la autonomía respecto del control central (descentralización);
b) Las organizaciones y los individuos deben ser evaluados y recompensados respecto al cumplimiento de objetivos;
c) Maximizar el uso de los recursos humanos y tecnológicos para obtener resultados óptimos (eficacia) al mínimo costo (eficiencia);
d) La competencia y la orientación hacia el consumidor deben ser asimilados dentro de los procesos para aumentar la eficiencia; y
e) Se debe asegurar la calidad de los procesos y servicios públicos (Lam, 1997:406).

El objetivo de la NGP tiene una doble intención; en primer lugar, recortar el presupuesto gubernamental y mejorar la eficiencia y efectividad de la burocracia administrativa (Van Thiel y Leeuw, 2002). En segundo lugar, la NGP busca trasformar a la burocracia pública en un conjunto de organizaciones que se diferencian de las privadas o de organizaciones lucrativas por la naturaleza de los servicios que provee (Peters y Pierre, 1998: 231). En este sentido, el principio fundamental de la NGP es reorientar la administración pública, utilizando un conjunto de prácticas y técnicas gerenciales en la toma de decisiones que den mejores resultados en la administración de bienes y servicios públicos a partir de las necesidades de los ciudadanos.

Es pertinente hacer mención que un supuesto fundamental de la NGP es la superioridad de los incentivos de mercado, debido a que este provee servicios de manera más eficiente y efectiva; es decir, con el objetivo de obtener mejores servicios al menor costo, las entidades públicas han descentralizado gran parte de sus organizaciones dejando que los servicios sean proveídos por la iniciativa privada (Andrews y Moynihan, 2002). En este mismo sentido, se argumenta que las prácticas de la NGP traen un mayor grado de eficiencia, efectividad y eficacia a los procesos gubernamentales (Lam, 1997:405), dado que adoptan mecanismos de evaluación del desempeño que permiten indicar la satisfacción del ciudadano-cliente con los servicios que reciben (Kelly, 2002; Van Thiel y Leeuw, 2002). De esta forma, la NGP desarrolló el término *accountability* o rendición de cuentas, el cual busca la eficiencia y eficacia de los servicios al exigir a los administradores que

realicen planes estratégicos, revisiones fiscales y aseguren la calidad del sistema (Lam, 1997: 412).

La *accountability* gira en torno a dos expresiones "rendición de cuentas" y "responsabilización". En primer lugar, en lo referente a la rendición de cuentas se considera como el proceso mediante el cual los actores informan o exigen información por el uso de los recursos para alcanzar determinado objetivo; y en segundo lugar, el sentido de "responsabilización" se refiere al hecho en donde al exigir el rendimiento de cuentas, implica asumir o demandar responsabilidades (Corvalán, 2006).

Así la implementación de la *accountability* dentro de la administración pública involucra a diversos actores que "deben articularse buscando generar por un lado, todos los incentivos institucionales, tanto formales como informales, y consolidar los mecanismos de información, interlocución y retroalimentación que permitan que las desigualdades existentes entre el Principal [gobernado] y el Agente [gobernante] se minimicen" (Arisi y Sánchez, 2007:11).

De manera particular, en México el concepto de la *accountability* implica la adopción de una serie de medidas normativas donde las variables que se utilizan para medir el nivel de ésta en la administración pública se jerarquizan de la más sencilla a la más compleja, tal como puede apreciarse a continuación:

1) Desarrollo de sistemas electrónicos que brindan transparencia en las acciones gubernamentales;
2) Firma de convenios con autoridades federales sobre el control y la evaluación de la gestión pública;
3) Diseño de indicadores y estándares de medición para cobertura, impacto social, calidad o aplicación de recursos;
4) Instrumentos de medición del desempeño;
5) Desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño;
6) Auditorías y evaluaciones periódicas;
7) Programas de transferencia, control y rendición de cuentas (Martínez, 2005).

En resumen, el concepto de *rendición de cuentas* como la capacidad para sancionar los desempeños y resultados obtenidos a partir de información respecto de la satisfacción del ciudadano, ha sido adoptado por el sector público con el fin de asegurar la calidad de los

servicios que ofrecen. Particularmente, el sector educativo ha retomado estos elementos desarrollados por la NGP, en la elaboración de instrumentos para medir el logro académico, diseño de estándares, la difusión y el uso de la información en la toma de decisiones para determinar diferentes rutas de acción.

3.1 La rendición de cuentas y la educación

En la educación a nivel básico la rendición de cuentas se refiere principalmente a los resultados del logro académico derivados de la responsabilidad directa de las escuelas. Para llevar a cabo este propósito es necesario "evaluar periódicamente los resultados del aprendizaje y el cumplimiento de metas curriculares; alinear estas evaluaciones con estándares de contenido, desempeño y oportunidades de aprendizaje, dentro y fuera del aparato escolar; premiar o castigar el buen desempeño de los actores del sistema y, tan importante como esto, cuidar que estos ejercicios de medición y regulación no acaben distorsionando el contenido y orientación de la práctica educativa y permitan –paralelamente– fortalecer las capacidades de gestión en los establecimientos rezagados y prestar, a los maestros, el respaldo técnico necesario para realizar sus proyectos educativos con resultados de excelencia" (Gajardo y Puryear, 2006: 7-8).

En América Latina, "como producto de las reformas educativas (…) se ha establecido que el objetivo del proceso educacional es el aprendizaje a niveles importantes y significativos de contenidos, en reemplazo de un objetivo centrado solo en el acceso a la educación. La rendición de cuentas en la *accountability* educacional se refiere entonces primeramente a los resultados en términos del aprendizaje y a la utilización que los actores han hecho de los recursos para conseguir este objetivo" (Corvalán 2006: 12).

Debido a estas nuevas exigencias internacionales y los cambios sustanciales de los objetivos se ha propuesto que la *accountability* o rendición de cuentas educativa tenga al menos estos cuatro elementos: **información, estándares, autoridad y consecuencias** (Corvalán, 2006).

En el caso de la **Información,** se tiene que los usuarios de la educación (escuelas, padres, empleadores y líderes de la comunidad) deben tener acceso a la información con respecto a los logros académicos de los alumnos, el desempeño de las escuelas y medidas que deben tomarse para mejorar la situación; sin este conjunto de requisitos, los

consumidores no tendrán un claro panorama sobre el desempeño de las escuelas (LABEI, 2001: 96). También es necesario y prioritario construir sistemas de pruebas globales o parciales pertinentes, que permitan supervisar el desempeño de los alumnos a través del tiempo. Asimismo, evaluar periódicamente a los profesores y materiales pedagógicos haciendo público estos resultados con esquemas fáciles de comprender.

Con respecto a los **Estándares**, los países deben establecer estándares educacionales generales de manera que todos sepan de qué se hacen responsables las escuelas, además de definir qué se espera que los alumnos sepan en cada grado y describir el tipo de rendimiento considerado: sobresaliente, aceptable e insuficiente (LABEI, 2001: 96).

En relación con la **Autoridad**, ella se encuentra equiparada en el proceso de la descentralización educativa con el propósito de generar autonomía escolar. Las escuelas, las comunidades locales y los padres deben de tener la autoridad necesaria para tomar decisiones e introducir cambios; si no cuentan con esa autoridad tiene poco sentido hacerlos responsables (LABEI, 2001: 98). La gran parte de los países de la región han delegado algún grado de autoridad desde el nivel central a otros niveles de gobierno para la toma de decisiones en la educación. Sin embargo, este proceso ha sido inconcluso, debido a que se ha transferido muy poca autoridad a niveles más locales (municipios) o a las escuelas mismas.

Finalmente, para que la rendición de cuentas pueda operar efectivamente el cumplimiento o no de los objetivos debe tener **Consecuencias** (LABEI, 2001: 97). Una forma de consecuencia es la publicación de la información sobre el logro académico que atraiga la influencia de la opinión pública y la presión sobre las escuelas o maestros que se desempeñan mal (McMeekin, 2006: 37). En este sentido, es necesario establecer premios o galardones a los buenos profesores, así como a las escuelas para poder identificarlas y reproducir sus métodos de enseñanza. También es una obligación identificar a las escuelas con bajo rendimiento para sujetarlas a medidas correctivas.

Por otra parte, la importancia del concepto de la rendición de cuentas educativa es la introducción de indicadores relativamente novedosos en los temas de la transparencia en el sistema educativo, sin embargo su principal aporte es el que da a la educación de calidad, debido a que "…la buena educación depende del grado en que cada actor involucrado

cumpla con sus funciones; por lo tanto, la rendición de cuentas educativa depende del grado en que cada uno de sus componentes opere de forma consistente." (Gajardo y Puryear, 2006: 5). En ese sentido, la rendición de cuentas educativa es "un conjunto de elementos necesarios y ventajosos no solo en el proceso de descentralización educacional, sino también para las instituciones centralizadas y responsables por los resultados finales del sistemas" (Corvalán, 2006: 15).

Asimismo, como expresión práctica, la rendición de cuentas educativa debe contar con información que proveen las evaluaciones del logro académico de los alumnos; a su vez "los resultados de evaluación se deben analizar continuamente y utilizar para ilustrar las decisiones de política. La circulación de más información hacia los hacedores de política, el público en general, las comunidades, los padres y las escuelas, contribuirá a mejorar en general la calidad y los resultados del aprendizaje." (Patrinos, 2007: 25).

En este sentido, la rendición de cuentas educativa es una estrategia para mejorar la calidad de los sistemas educativos, ya que involucra la implementación de un sistema de información que retroalimenta a los actores involucrados sobre el logro académico de los alumnos, además de que sobre la evaluación permanente y la difusión de los resultados obtenidos, se elaboran distintas rutas de acción orientadas a la mejora continua.

3.2 La rendición de cuentas en los sistemas educativos de América Latina.

Los sistemas educativos a nivel primaria de América Latina, han retomado elementos de la rendición de cuentas en la evaluación del logro académico de los alumnos, la difusión y el uso de la información para la toma de decisiones políticas y en algunos casos, en la descentralización de la toma de decisiones respecto de la contratación de docentes, y presupuesto de la escuela con el objetivo de mejorar la calidad educativa.

Los sistemas educativos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, cuentan con un sistema nacional de evaluaciones a nivel primario que les permite contar con la información sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos (Vegas y Petrow, 2008: 48-54). En lo referente a la difusión de la información que se obtiene de la aplicación de las evaluaciones, los países de Chile, Colombia y México se consideran líderes en ofrecer no solamente datos de los resultados

de las evaluaciones, sino también publican en Internet un análisis de la información. Entonces, la sociedad se informa de los resultados del aprendizaje de los alumnos a nivel nacional (Vegas y Petrow, 2008).

Los casos representativos con respecto al uso de la información que tiene consecuencias en la toma de decisiones son: Chile, México y Uruguay. "En Chile, el uso de las evaluaciones educativas se enfoca a tres frentes de acción: 1) El uso de los resultados como uno de los dos indicadores más importantes en la selección de las escuelas que ingresan al Programa de las 900 escuelas (P-900 actualmente atiende a alrededor de 1.500 instituciones); 2) La utilización de los datos para la asignación de fondos concursables para los Proyectos de Mejoramiento Educativo en las escuelas; y 3) El uso de los datos como uno de los indicadores principales para otorgar incentivos docentes mediante el SNED, Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales" (Ferrer, 2006: 45).

En México, recientemente se ha impulsado un sistema de incentivos económicos a escala nacional para premiar a las escuelas y a los docentes que han elevado el nivel de logro académico de los alumnos en la primaria, medido a través de la prueba ENLACE. "Las evaluaciones en Uruguay, por su parte, fueron utilizadas desde hace poco para fundamentar la continuación y ampliación de un programa de equidad para Escuelas de Tiempo Completo. Por el modelo de evaluación implementado en este país, los datos sirvieron para demostrar que este tipo de escuelas logran mejores resultados que otras en contextos socioeconómicos semejantes" (Ferrer, 2006: 45).

En cuanto a la descentralización de la toma de decisiones respecto de la contratación docente y presupuesto de la escuela, se tiene a países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala. El programa de escuelas comunitarias (EDUCO) que opera en El Salvador sitúa a los padres de familia en el control de la administración de las escuelas, quienes tienen la capacidad de tomar decisión sobre la contratación de docentes, el presupuesto, y el desarrollo de la escuela; asimismo, Guatemala y Honduras han adoptado esta forma de trabajo en sus programas PRONADE (Programa de Autogestión Educativa) y PROHECO (Programa Hondureño de Educación Comunitaria), respectivamente (Winkler, 2003).

La rendición de cuentas de los sistemas educativos en América Latina nos muestra las posibles rutas de acción que pueden emprender los gobiernos, dadas las características

de una sociedad globalizada en constante movimiento, y que demanda de la educación el conocimiento necesario para adaptarse a esta nueva realidad. Sin embargo, las políticas públicas educativas como herramienta de acción de los gobiernos deben entenderse a partir del componente político-administrativo para comprender la complejidad de la implementación de políticas orientadas a la calidad educativa. El proceso de la descentralización educativa y los estudios alrededor de la misma dan elementos analíticos que nos permiten vislumbrar dicha complejidad.

4. La descentralización educativa y las capacidades locales en México

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) firmado en 1992 entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el gobierno mexicano implementó la descentralización de la educación básica y normal. Oficialmente, una de las acciones de mayor importancia fue federalizar el sistema educativo entendido como la acción de "la trasferencia del gobierno federal a los estados la responsabilidad que tenía de operar el servicio educativo" (Moctezuma, 1994:17). De acuerdo con la visión oficial, este acuerdo fue creado para resolver cuestiones de calidad y eficiencia de la educación básica y normal, y para crear mejores condiciones de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Con esta estrategia se buscó rearmar la gestión técnico-presupuestaria e insertar un nuevo marco ideológico y político de acción educativa encaminado a desactivar los núcleos duros del populismo corporativo (Miranda, 1992: 20).

A partir de la firma de ANMEB, se hace responsable a los sistemas educativos de la educación que proporcionan dentro de su jurisdicción estatal y deben hacerlo de acuerdo con los lineamientos generales impuestos por los programas nacionales de educación. Sin embargo, el campo de acción de los sistemas estatales se ha visto reducido por las restricciones que enfrentaron al responder a los lineamientos nacionales relacionados con temas claves de innovación educativa, tales como: la elaboración de planes y programas de estudio, la autorización y regulación de los libros de texto de la educación básica, la regulación del sistema de formación y actualización de docentes, y la planeación y evaluación del sistema educativo. Además, los sistemas estatales deben cumplir las metas de un amplio abanico de programas educativos federales, los cuales vienen diseñados y

etiquetados presupuestalmente desde el nivel central. Estos no siempre contemplan las características locales de la demanda social de cada sistema.

4.1 Los enfoques de la descentralización educativa

Con la finalidad de establecer elementos analíticos que nos permitan comprender los efectos de la descentralización educativa sobre el sistema educativo mexicano, y como factor que determina la construcción de capacidades locales, se presentan a continuación algunos ejes de reflexión sobre el debate académico respecto de la descentralización educativa.

La literatura sobre el estudio de la descentralización educativa identifica dos principales enfoques analíticos. En primer lugar, se encuentra el enfoque dominante o funcionalista que tiene una perspectiva de "evaluación de política". En segundo lugar, se presenta el enfoque crítico o alternativo que se caracteriza por su perspectiva de "análisis político".

El enfoque funcionalista

El enfoque dominante o funcionalista utiliza como su herramienta analítica principal la perspectiva de evaluación de políticas. Este compara los objetivos y los resultados de una política identificando el desfase entre éstos como objeto de explicación, y cuestiona el porqué los objetivos planteados no coinciden con los resultados obtenidos o por qué ha fracasado la política de la descentralización (Street, 1989, citado en Miranda 1991).

El enfoque funcionalista define a la descentralización como el proceso de delegación (o disolución) de decisiones del gobierno central a los gobiernos locales, organizaciones comunitarias o individuos particulares. En este enfoque la descentralización se evalúa en función de su capacidad para cumplir ciertos objetivos, los mismos que se vinculan con las fallas del gobierno para identificar obstáculos, problemas de su implementación y tensiones entre actividades estatales y actividades privadas (Fierro y Tapia, 1999).

La mayor parte de los trabajos realizados por los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, argumentan que la descentralización es un mecanismo que auxilia a superar las limitaciones de la planificación central mediante

la delegación de autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo donde la reasignación de funciones, puede aumentar el conocimiento y la sensibilidad de los funcionarios hacia los problemas y necesidades locales, además de permitir una mayor cobertura en las áreas marginadas aumentando la eficiencia del gobierno central (Rondinelli, et al., 1983).

Dentro de este enfoque, es posible identificar una perspectiva de resposabilización que analiza las reformas de descentralización como un medio para fortalecer la rendición de cuentas al transferir autoridad a las agencias de niveles bajos o locales. Esto mejora la forma en que los servicios se ofrecen al hacer directamente responsables a quienes los ofertan (Gershberg y Jacobs, 1998: 1). Asimismo, este enfoque ofrece un marco de referencia analítico con siete criterios[1] que responden a las cuestiones de quién es el responsable de la provisión de los servicios, cómo los incentivos animan para hacerse responsable de la provisión de los servicios, y si funciona o no la provisión de servicios bajo este esquema. Se subraya además, que aún cuando los funcionarios demuestren su capacidad de administrar los sistemas educativos, es necesario proveerles de dos elementos: entrenamiento, y de un ambiente de incentivos intergubernamentales efectivos (Gershberg y Jacobs, 1998).

El enfoque funcionalista enfatiza de manera positiva la vinculación entre educación y desarrollo con la equidad, donde la descentralización es una responsabilidad compartida de los diferentes actores implicados en el marco del mejoramiento de la calidad de los servicios. Se afirma que el Estado debe fortalecer las unidades de gestión local con recursos humanos, sistemas de gestión y de financiamiento para garantizar la calidad educativa, así como contar con medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las metas. En conclusión, "el Estado debe fortalecer sus capacidades institucionales para el diseño de políticas, de planificación de ejecución y la producción de información ágil y pertinente para establecer un sistema de evaluación periódica" (Margiotta, 1995).

[1] El marco analítico de Gershberg y Jacobs se compone de las siguientes variables: finanzas, auditoría evaluación, regulación y desarrollo de políticas, mecanismos orientados a la demanda, mecanismos democráticos, elección o combinación de proveedores de servicios (públicos, privados, ongs) y servicio civil de carrera (pág. 5).

El enfoque crítico

La descentralización educativa bajo este enfoque, está estrechamente relacionada con el control político, el conflicto y la legitimidad. Entre los autores que introdujeron algunos de estos elementos al debate de la descentralización se encuentran Street (1989) con su enfoque del conflicto, el cual asume que los gobiernos son "…sistemas complejos de grupos que compiten o facciones cuyos miembros están tanto en el gobierno como fuera de él…la descentralización se considera no como algo que aumenta la participación de los individuos en general, sino como un proceso que aumenta la participación de ciertos individuos (o grupos). En algunos casos, esto puede lograrse desplazando el poder del gobierno central hacia los gobiernos locales; en otros casos, de una institución centralizada a otra, y todavía en otros, del gobierno al sector 'privado'. Lo que cambia no es la repartición del poder sino su ubicación" (citado en Miranda, 1991:13).

En estrecha vinculación con este enfoque, pero incorporando otros elementos e información se encuentran los trabajo de Francisco Miranda, Alberto Arnaut y Hans Weiler. El primero de estos expertos ha planteado un conjunto de hipótesis, en donde la descentralización ha generado el reacomodo de los núcleos políticos tecnocráticos en el seno del Estado. Desarrolla "una línea de innovación educativa en la SEP que se lleva a cabo mediante políticas selectivas y pragmáticas con capacidad para distender y rearticular núcleos problemáticos de enfrentamiento en el marco de las opciones de modernización educativa, la cual se legitima al referirla a los imperativos de integración económica comercial y financiera del país en la órbita de la globalización" (Miranda, 1992: 21).

Alberto Arnaut, por su parte, ha desarrollado una recuperación historiográfica sobre el debate centralización-descentralización educativa que abarca desde el siglo XIX hasta la firma de ANMEB en 1992. Sus hallazgos describen a la descentralización como el resultado de la conjunción de varios elementos, entre los que se encuentran la voluntad política y la acción sindical, que estaba pasando por un proceso similar y que veían en ANMEB "una tabla de salvación frente a los reacomodos y la depuración emprendida por el nuevo ascenso de la dirección nacional" (Arnaut, 1999: 278).

Hans Weiler, expone un enfoque de la descentralización educativa centrado en tres conceptos: control, conflicto y legitimidad. La hipótesis principal de su enfoque es "…que el Estado, en el ejercicio de su poder, tiene un doble interés; mantener el control

asegurando su efectividad, por un lado, mientras que, a la vez, mejora y sustenta la base normativa de su autoridad (su legitimidad), [y] la descentralización debe utilizar como doble atractivo, los mecanismos de presentarse como instrumento de gestión para resolver conflictos y, también, como una forma de 'legitimidad compensatoria'" (Weiler, 1996: 209-210).

También existen otros enfoques que relacionan la descentralización con procesos de innovación y con la agenda pendiente de una descentralización de "segunda generación". Pardo (1999) define la descentralización educativa como un instrumento para el desarrollo de proyectos estatales de innovación para resolver problemas de calidad y la equidad de los servicios educativos, debido a que "la descentralización educativa está asociada a la idea de que es una herramienta que permite hacer frente de una manera distinta a la acción educativa pública y que esto ofrece, entonces, mayores y mejores posibilidades para la innovación" (Pardo, 1999: 19).

Desde el punto de vista de David Gómez (2001), la descentralización es un proceso de reintegración de los sistemas estatales de educación; que implica la transferencia de la educación básica y normal a los estados y la integración del sistema educativo federal y estatal en uno solo. La trasferencia se concretó con el traspaso de la responsabilidad del sistema educativo a los estados, sin embargo, la integración no se ha iniciado. De acuerdo con Gómez, "sólo completando la integración de los sistemas en el ámbito local, se podrá tener una integración nacional de todo el sistema educativo, donde en cada entidad exista un único sistema estatal de educación, que se inscriba dentro de un gran sistema educativo nacional" (Gómez, 2001: 10). Lo anterior implica que ambos niveles gubernamentales completen una fase que requiere la construcción de una nueva relación de diálogo con las nuevas dinámicas intergubernamentales de responsabilidades compartidas.

Por último, Braslavsky hace referencia a la construcción de una descentralización de "segunda generación", -relativa al fortalecimiento técnico-pedagógico de las entidades y de las capacidades locales de innovación y desarrollo educativo- y la necesidad de reactivar las autonomías locales con nuevas atribuciones, apoyos, funciones y responsabilidades. Esto significa una modificación profunda de los arreglos político-institucionales que permitan y lo hagan visible (citado en Miranda, 2004: 110).

En conclusión, el enfoque crítico de la descentralización educativa hace hincapié en la complejidad de la implementación de las políticas públicas, introduciendo el conflicto entre los diferentes actores directamente involucrados en la educación básica primaria que buscan el control político a través de la legitimación de sus acciones, haciendo uso de sus capacidades institucionales para imponer sus intereses por encima de otros. En este sentido, el estudio de las acciones gubernamentales orientado a la eficacia educativa frente a dicha complejidad nos orienta al análisis de las capacidades locales.

4.2 Las capacidades locales

La cuestión de las capacidades del Estado es un tema de la gestión pública que ha adquirido relevancia a partir de la introducción de las reformas realizadas al Estado, cuando se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien, a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, así como la administración de los recursos equitativamente con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social (Rosas, 2008).

Lo anterior se asocia en parte al "regreso" del Estado a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo (incluyendo el desarrollo social) tras recuperar cierto terreno con relación a las posturas hasta años atrás, cuando se proponía la extrema reducción del mismo con la promesa de que el mercado generaría por sí sólo las condiciones de crecimiento e incluso la integración social (Repetto, 2004).

En este marco surge el concepto de capacidad institucional la cual, ofrece un marco analítico general que abarca múltiples enfoques. Estos permiten analizar la capacidad de cada Estado para:

a) Mejorar las funciones y resolver problemas públicos;
b) Movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos; y
c) Formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública (Rosas, 2008: 21).

Sobre la noción de capacidad institucional se pueden identificar tres enfoques: el primero, de corte organizacional instrumental; el segundo, percibe a la capacidad institucional como un proceso, y el tercero, suscribe la visión político contextual.

4.2.1 El enfoque organizacional instrumental

El enfoque organizacional instrumental hace un análisis práctico y funcional equiparando la capacidad con el desarrollo (Rosas, 2008), limitándose al desarrollo de habilidades y competencias en los recursos humanos. Asimismo, se caracteriza por ser descriptivo con pasos y etapas claras del desarrollo organizacional generando herramientas de intervención.

Entre los organismos internacionales que introdujeron la visión organizacional instrumental dentro de sus agendas se encuentran el Banco Mundial y la UNICEF. Estos desarrollan el fortalecimiento de la capacidad institucional identificada como "capacity building", destacando aspectos técnicos de las capacidades. El Banco Mundial identifica la capacidad institucional de los gobiernos con la efectividad, siendo la variable determinante para promover el desarrollo sustentable de los países, y define la capacidad como "...the combination of people, institutions and practices that permits countries to reach their development goals… Capacity building is... investment in human capital, institutions and practices" (World Bank, 1998 citado en Lusthaus et. al., 1995: 3).

En lo que respecta a los gobiernos locales "Fiszbein (1997) define el concepto de capacidad local como un 'factor posibilitante' (*enabling factor*), es decir, como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente. El autor clasifica a las capacidades en tres categorías: mano de obra, capital y tecnología, refiriéndose respectivamente, a la profesionalización de los servidores públicos, a la infraestructura física a disposición del gobierno local y al estilo de gestión interna de sus agencias públicas, es decir, a sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como a la obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental." (citado en Moreno, 2007: 134).

4.2.2 El enfoque de capacidad institucional como proceso

El segundo enfoque concibe a la capacidad institucional como un proceso para mejorar las habilidades del gobierno. En esta línea se encuentran autores como Lusthaus (1995) quien describe que el fortalecimiento de la capacidad es "an ongoing process by which people and systems, operating within dynamic contexts, enhance their abilities to develop and implement strategies in pursuit of their objectives for increased performance in a sustainable way" (citado en Lusthaus, et. al., 1999: 4).

Por su parte, Cohen (1993) entiende la capacidad institucional como "… any system, effort or process… which includes among it's major objectives strengthening the capability of elected chief executive officers, chief administrative officers, department and agency heads and programme managers in general purpose government to plan, implement, manage or evaluate policies, strategies or programs designed to impact on social conditions in the community" (citado en Lusthaus et. al., 1999: 3).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1997) la define como el proceso por el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y la sociedad incrementan sus habilidades para desempeñar funciones orientadas a resolver problemas y alcanzar objetivos para entender y enfrentar las necesidades de desarrollo, de manera sustentable, en un contexto amplio (citado en Lusthaus et. al., 1999).

4.2.3 El enfoque político contextual

El tercer enfoque comprende una noción amplia e inclusiva de la capacidad institucional que hace alusión al ámbito político. Es decir, a las reglas de juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y que restringen sus actividades y expectativas. Es un enfoque interactivo y relacional que permite reconocer elementos contextuales, así como el vínculo entre ellos. La construcción o el desarrollo de la capacidad institucional dependen no sólo de los primeros, sino también de la relación que éstos tengan con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la capacidad institucional como "ambiente posibilitador más amplio que forma las bases sobre las cuales los individuos y organizaciones interactúan" (Willems y Baumert, 2003: 11). Es decir, la capacidad institucional es un elemento necesario para que los gobiernos de los países puedan implementar políticas efectivas para resolver cuestiones problemáticas (Willems y Baumert, 2003). Con base a lo anterior, aunque cada país define de manera distinta las cuestiones problemáticas es posible identificar algunas características comunes de la capacidad institucional, y que puede ser aplicada a escala trasnacional, entre las cuales se encuentran:

1) El individuo (habilidades y desempeño de los individuos);
2) La organización (capacidades gerenciales o management capacity);

3) El sistema nacional (habilidades de cooperación y formación de redes con otras organizaciones);
4) El marco regulatorio y el contexto político (estabilidad política), y
5) Las normas y prácticas sociales (consenso en las políticas gubernamentales).

En otra vertiente de análisis, la capacidad institucional se enfoca a la persecución del "buen gobierno" (Grindle, 1997). Para el enfoque de buen gobierno el concepto se centra en la *construcción de la capacidad sostenible* definida como "la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad" (Grindle, 1997, en Rosas 2008). Esta hace alusión a tres dimensiones:

a) El desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal);
b) El fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y
c) La reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro).

Grindle distingue cinco niveles de la capacidad institucional comenzando desde el nivel micro hasta el macro. Estos son:

1) Los recursos humanos dentro de cada organización;
2) La organización misma;
3) El conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente;
4) El contexto institucional del sector público, y finalmente;
5) El entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

Por otro lado, Forss y Venson ubican la capacidad institucional en cinco niveles, incluyendo otros elementos que dan cuenta de los valores y prácticas dentro de una organización pública (citado en Rosas, 2008). Estos niveles son: el individuo, la organización, la red de organizaciones, la gobernación pública, las normas, los valores y las prácticas sociales. Son dependientes, y permiten considerar que el "Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal" (Rosas, 2008). En la figura 1.1 se puede identificar las dimensiones implícitas en el concepto de la capacidad institucional.

Figura 1.1
Dimensiones de la capacidad institucional de Willems y Baumert

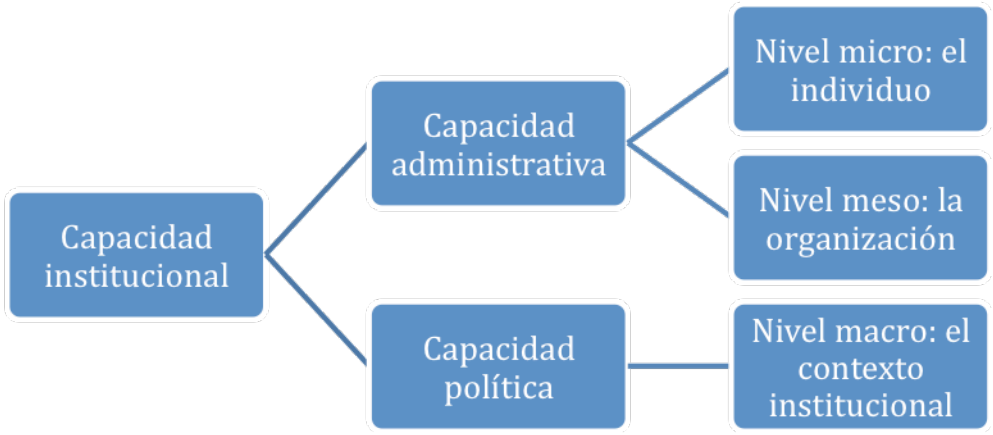
FUENTE: Willems y Baumert (2003: 11).

Autores como Rosas (2008) advierten que cualquier valoración que se efectúe en torno a la capacidad institucional deberá definir primero qué es lo que se entiende por dicha capacidad. Esto es porque dependiendo de la definición se evalúa, y la decisión que se tome no debe limitarse al aparato organizacional, sino también tiene que hacer alusión al contexto institucional del sector público y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca.

Esta autora toma como referencia las aportaciones de Grindle, Fross y Venson, para reagruparlos en tres niveles: micro (individuo), meso (organización) y macro (contexto institucional). El nivel micro hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización y se centra en las habilidades y aptitudes de los individuos, las cuales determinan la actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización. Por su parte, el nivel meso se centra en la capacidad de gestión y se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente.

El nivel macro representa el último nivel de la capacidad institucional y refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. De acuerdo con la figura 1.2, la capacidad administrativa resalta en dos niveles: el micro (recursos humanos) y el meso (la organización). El nivel macro está presente no sólo en la capacidad política, sino también en la capacidad administrativa, ya que los recursos humanos y las organizaciones están insertos en un contexto institucional más amplio.

Figura 1.2
Dimensiones de la capacidad institucional de Rosas



FUENTE: Rosas (2008).

En la tabla 1.1 se presenta un esquema sintético sobre las visiones analíticas de la capacidad institucional analizadas por los diversos autores. Se observa que la capacidad institucional comprende desde un enfoque reduccionista que se limita a aspectos técnicos de capacitación de personal, hasta en los aspectos organizacionales de los gobiernos. Mientras, las aproximaciones analíticas agrupadas en la visión político contextual dan cuenta de la agregación de la capacidad institucional en diferentes niveles y cada una es representada por una capacidad distinta, proporcionando un marco de análisis más amplio. Sin embargo, estas no desarrollan a profundidad la complejidad de la acción pública cuando se ubica en un contexto local, el cual impone restricciones a los individuos, a las organizaciones y a la sociedad en su conjunto.

Tabla 1.1
Visiones analíticas de la capacidad institucional

Capacidad institucional	Autores	Elementos analíticos
Instrumental organizacional	Banco Mundial	Combinación de personas, instituciones y prácticas orientadas a la efectividad del desarrollo sustentable
	UNICEF	Técnicas que mejoren las habilidades de la institución para implementar, diseñar y evaluar de forma efectiva y eficiente actividades de desarrollo
	Fiszbein	Factores "posibilitantes" mano de obra, capital y tecnología
Capacidad como proceso	Lusthaus	Interacción dinámica entre individuo y sistemas que mejora las habilidades en implementación y desarrollo de estrategias
	Cohen	Fortalecimiento de capacidades de los funcionarios que administran las dependencias y programas de gobierno
	PNUD	Individuos, grupos, organizaciones, instituciones y la sociedad incrementan sus habilidades para desempeñar funciones orientadas a resolver problemas y alcanzar objetivos
Político contextual	OCDE	" 'ambiente posibilitador más amplio' que forma las bases sobre las cuales los individuos y organizaciones interactúan"
	Willems y Baumert	componente básicos: el individuo, la organización, el sistema nacional, marco regulatorio y el contexto político y normas y prácticas sociales
	Grindle	"la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad" componentes: los recursos humanos, la organización, conjunto de organizaciones, el contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social.
	Forss y Venson	el individuo, la organización, la red de organizaciones, la gobernación pública, y las normas, valores y prácticas sociales.
	Rosas	Tres niveles el micro es el individuo; el meso es la organización; y el macro es el amplio contexto institucional.

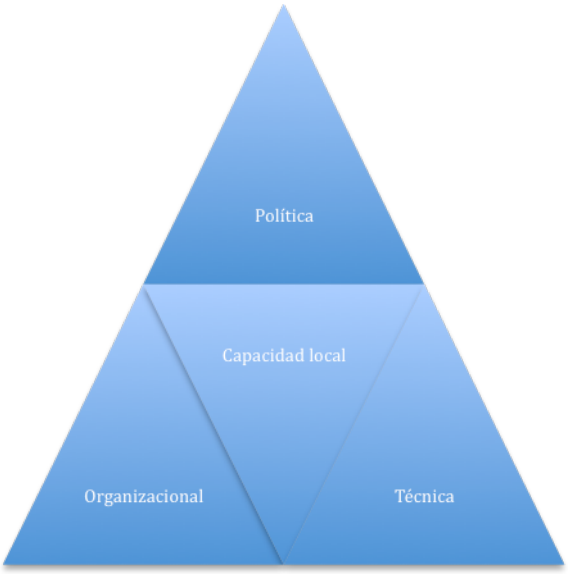
FUENTE: Elaboración propia, con base en Lusthaus (1999) y Rosas (2008).

Desde nuestro punto de vista, siguiendo a Rosas (2008), el concepto de capacidad local es una construcción analítica y crítica. Por lo tanto, para los fines de la presente investigación, la capacidad local se entiende como **el conjunto articulado de habilidades institucionales que corresponden al ámbito jurisdiccional del nivel estatal de gobierno, orientadas a resolver restricciones internas y externas, a través del fortalecimiento o la innovación en los factores o variables considerados críticos para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.**

Para analizar la capacidad local, se pueden tomar algunas dimensiones básicas: política, organizacional y técnica, siendo cada una de ellas condición necesaria pero no suficiente de la capacidad local, debido a que sus expresiones y grados pueden variar según

las áreas de acción pública y los distintos contextos locales. Estas dimensiones son interdependientes y pueden esquematizarse como se muestra en la figura 1.3:

Figura 1.3
Dimensiones de las capacidades locales



FUENTE: elaboración propia

Como puede observarse en el esquema anterior, el orden de las dimensiones de la capacidad local pone en primer lugar el nivel de la capacidad política, seguido de las capacidades organizacional y técnica. En primera instancia se puede definir la capacidad política como la capacidad de tomar decisiones estratégicas orientadas a mejorar los resultados del gobierno, que se manifiesta en la agenda de gobierno y en la movilización de los recursos y actores. Esta definición implica que debe existir liderazgo político, pues el éxito de una política pública depende de su aceptación por parte de los actores involucrados, en un contexto de estabilidad política.

Con respecto a la capacidad organizacional, ella se encuentra dirigida a los objetivos, a la determinación de funciones y responsabilidades de cada una de las áreas que integran la institución, que van a la par con la disponibilidad de recursos financieros necesarios para el logro de las metas de las instituciones educativas.

Por último la capacidad técnica alude a rasgos vinculados con la capacitación del personal

en el uso de la tecnología y modelos de gestión[2] en todas las áreas de la organización, de tal forma, que la preparación de los recursos humanos permita llevar a cabo el desarrollo de las actividades en un programa gubernamental.

En su conjunto, la capacidad local contribuye a resolver restricciones internas y externas, las cuales son elementos que condicionan el adecuado funcionamiento gubernamental y el logro efectivo de los resultados por razones de las particularidades socioeconómicas, políticas, culturales y organizacionales del contexto y de los actores que forman parte del escenario de la actuación gubernamental.

En conclusión, la capacidad local es una forma que permite a los gobiernos estatales hacer frente a los desafíos que enfrenta la sociedad en su conjunto mediante determinados instrumentos de política pública. Ellos son el desarrollo de nuevas organizaciones eficientes y eficaces, así como la aplicación de técnicas para la formación de recursos humanos capacitados en su ámbito de acción para la toma de decisiones que permitan el logro de los objetivos propuestos.

[2] Se relaciona con el reclutamiento, la capacitación y las políticas y normas a las que se encuentran sujetos los individuos que permitan implementar mecanismos punitivos.

II

El contexto educativo y los escenarios del Estado de Veracruz

Por razones de factibilidad de este trabajo nos centraremos solo en el sistema educativo a nivel primaria del Estado de Veracruz. Los criterios que condujeron a elegir al Estado de Veracruz como un caso de estudio para el trabajo de investigación están relacionados con varios aspectos. El primero, es la factibilidad del proyecto vinculado con los plazos oficiales para la elaboración y conclusión de la investigación. El segundo, está relacionado con las características de la población de Veracruz que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por el número de habitantes (7 millones 643 mil 194 de habitantes), es el segundo estado más grande después del Estado de México.

El tercero, se vincula con los indicadores educativos, como el rezago educativo que ubica a esta entidad federativa en cuarto lugar en analfabetismo y en personas sin primaria (IVEA, 2010); asimismo, Veracruz ocupó el cuarto lugar en deserción escolar de primaria, además se encuentra entre los cuatro estados con mayor índice de marginación que expone de manera general las condiciones de precariedad en las que se encuentra la población (INEE, 2005; INEE, 2008).

Los indicadores anteriores nos muestran la particularidad y la complejidad del estado de Veracruz y de su educación básica primaria, haciendo a este estado un caso de estudio plausible para analizar el alcance de las capacidades locales del sistema educativo básico. Por lo tanto, un caso con las características de Veracruz ofrece valiosa información que nos permitirá conocer cómo se lleva a cabo en el área operativa lo que se planea desde el área central. También podremos analizar hasta qué punto es posible la eficacia de un SRCE, dadas las características particulares y complejas del sistema educativo de Veracruz e incluso, determinar la institucionalización del sistema en contextos diferenciados.

Al conjunto de indicadores, se agrega la descentralización educativa que se dio a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) entre el gobierno federal, las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), cuando se transfirió la responsabilidad y la administración de los servicios de educación básica del nivel federal a los sistemas educativos de cada entidad federativa, con el objetivo de resolver cuestiones de eficiencia y calidad de la educación básica. En este sentido, cada sistema educativo tiene algunos retos

importantes a nivel básico: debe cumplir con los principios rectores de obligatoriedad y equidad, ser capaz de incluir la participación de múltiples actores, generando espacios y mecanismos de discusión respecto del logro académico de los alumnos y desarrollar diferentes rutas de acción orientadas a la mejora continua de la educación.

A pesar de la estrategia de descentralización, los sistemas educativos de nivel básico enfrentan limitaciones, si bien ha habido un aumento en la cobertura educativa, existen debilidades en la calidad educativa, pues de acuerdo a la evaluación internacional Programme for International Student Assessment (PISA), México se encuentra entre los países con menor logro académico de sus estudiantes (OCDE, 2010); y retomando los resultados de la prueba ENLACE 2010 a nivel primario, más de 7 de cada 10 los alumnos tienen un logro académico entre bueno y elemental, y sólo 6 de cada 100 alumnos tienen un logro académico excelente en español, y 7 de cada 100 en matemáticas (SEP, 2010a).

Los resultados a nivel nacional, son poco alentadores frente a los retos de la educación primaria; sin embargo, existen algunas entidades federativas cuyos sistemas educativos están por encima de estos resultados como son: Sonora, Nuevo León, Distrito Federal, Aguascalientes y Tlaxcala; mientras que otras entidades federativas se encuentran por debajo como: Oaxaca, Chiapas San Luis Potosí, Guerrero, Tabasco, Nayarit y Veracruz (SEP, 2010a).

Para el cumplimiento de los objetivo de este trabajo de analizar la implementación de un sistema de rendición de cuentas (SRCE) como capacidad local de los sistemas educativos, así como exponer la forma en que se da la implementación de un SRCE cuando se enfrenta a contextos diferenciados, se determinó como unidad de estudio al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Algunos datos adicionales de las características de Veracruz es que cuenta con 212 municipios, 15 concentran el 40 por ciento de la población estatal, entre los que destacan: Ciudad de Veracruz con 550 mil habitantes, Xalapa con 423 mil y Coatzacoalcos y Poza Rica de Hidalgo con más de 200 mil habitantes cada uno (INEGI, 2009) y entre estos municipios existen diferencias significativas. Un ejemplo, ilustrativo lo proporcionan los municipios de Veracruz, Coatzacoalcos y Xalapa. Los tres municipios tienen un desarrollo urbano significativo; sin embargo, los índices de la población mayor de 15 años que no ha concluido su educación básica son 70.1, 37.4 y 31.3 (IVEA, 2010) respectivamente, lo que

implica que el perfil educativo de su población no es alto. Esta situación del contexto educativo veracruzano evidencia la importancia de distinguir contextos diferenciados e identificar las características de éstos al momento de implementar políticas públicas educativas.

1. La complejidad del sistema educativo del Estado de Veracruz a nivel primario

El sistema educativo del Estado de Veracruz a nivel de primaria presenta varias características que determinan su complejidad. En primer lugar, la estructura del sistema educativo básico está dividida en dos: una federal y otra estatal, es decir, que dentro de la estructura de la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV), en la Subsecretaría de Educación Básica se encuentran la Dirección General de Educación Básica Federal y la Dirección General de Educación Básica Estatal. Por lo que existe diferencia en el financiamiento público entre estas dos estructuras, debido a que el gasto educativo estatal ejercido en 2009, fue de 10 mil 591 millones 176 mil pesos, mientras que el gasto federal en educación fue de 18 mil 220 millones 506 mil 600 pesos (Gobierno del Estado de Veracruz, 2009: 142). Es decir, el gobierno estatal da menores recursos para ofrecer servicios educativos a nivel primaria.

En segundo lugar, Veracruz es la segunda entidad federativa con mayor número de escuelas primarias multigrado, donde 54 de cada 100 escuelas, atienden en una misma aula a alumnos de distintos grados. De éstas el 40 por ciento cuenta con un solo docente para dar clases (INEE, 2005). La modalidad de multigrado es reflejo de la dispersión de la población pues casi el 40% de las localidades se componen de menos de 2 mil 500 habitantes (figura 2.1), y esto a su vez, implica un gran reto para el sistema educativo en el cumplimiento de los principios rectores de la calidad y la equidad educativa.

Y en tercer lugar, en el ámbito educativo y académico se vive una actividad política sindical compleja que se ve reflejada por la presencia de 16 sindicatos magisteriales, donde las sección 32, 46 y 56 del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) y el SETSE (Sindicato Estatal de Trabajadores al Servicio de la Educación) son los que concentran a la mayoría de los docentes.

En conclusión, la división del sistema de educación básica en estatal y federal, el financiamiento educativo, la dispersión poblacional y la presencia de varios sindicatos magisteriales son elementos que pudieran condicionan la calidad educativa a nivel primaria.

2. La infraestructura institucional y el logro académico

Una vez expuestas la particularidad y la complejidad del Estado de Veracruz es pertinente presentar las características a nivel primario de la oferta y del logro académico. Con la finalidad de describir a grandes rasgos la infraestructura institucional, se desglosará la información de acuerdo con la división oficial del territorio veracruzano en 10 regiones[3].

Tabla 2.1
Escuelas, docentes, grupos y alumnos a nivel primario de Veracruz, 2009-2010

Región	Escuela	Docente	Grupos	Alumnos
Capital	1,046	6,162	8,004	150,984
Huasteca Alta	864	3,564	5,767	64,990
Huasteca Baja	1,045	4,279	6,823	77,162
Las Montañas	1,754	8,113	12,058	196,704
Nautla	587	2,406	3,858	51,157
Olmeca	1,496	6,984	10,357	157,137
Papaloapan	906	3,593	5,827	71,462
Sotavento	820	4,587	6,137	108,845
Totonaca	757	4,525	5,671	91,613
Los Tuxtlas	384	1,827	2,579	43,800
Total	**9,659**	**46,040**	**67,081**	**1,013,854**

FUENTE: Elaboración propia con datos del Anuario estadístico 2009-2010, Secretaría de Educación del Estado de Veracruz.

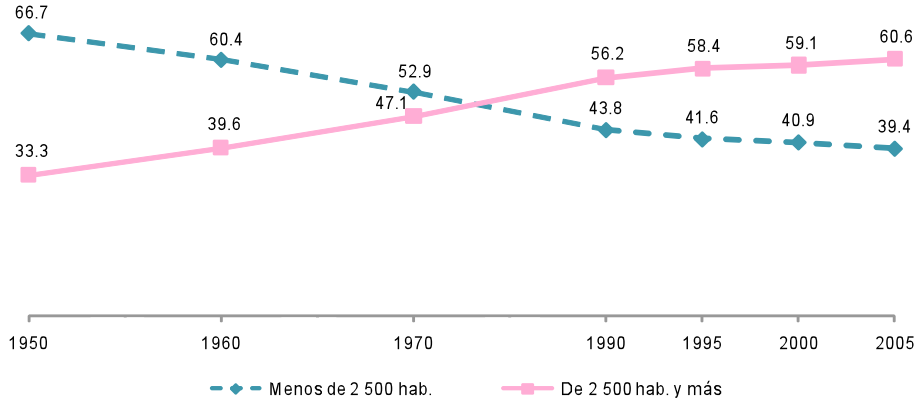
Como se puede observar en la Tabla 2.1, las regiones Capital, Las Montañas y Olmeca son las que concentran el mayor número de escuelas. Representan el 44.5 por ciento del total de las escuelas primarias. Algo similar sucede con el número de docentes, debido a que el 46.2 por ciento, de estos ofrecen sus servicios en estas regiones, y la atención escolar a nivel primario coincide con lo anterior, dado que la mitad de los alumnos se agrupa en estas tres regiones. Esto puede explicarse por la concentración poblacional en las localidades grandes.

De acuerdo con el INEGI, después de la década de los setenta se percibe en el Estado de Veracruz, una tendencia creciente de la población en localidades de más de 2 mil 500 habitantes. Es decir, de acuerdo con la Figura 2.1 en el año 2005, seis de cada diez

[3] Véase Anexo Regional del Quinto Informe de Gobierno Veracruz 2009 para mayor referencia respecto de las características específicas de las regiones.

veracruzanos habitaban en áreas mayores de 2 mil 500 habitantes, mientras que los otros cuatro restantes en localidades menos pobladas.

Figura 2.1
Porcentaje de la población por tamaño de localidad, 1950-2005 de Veracruz



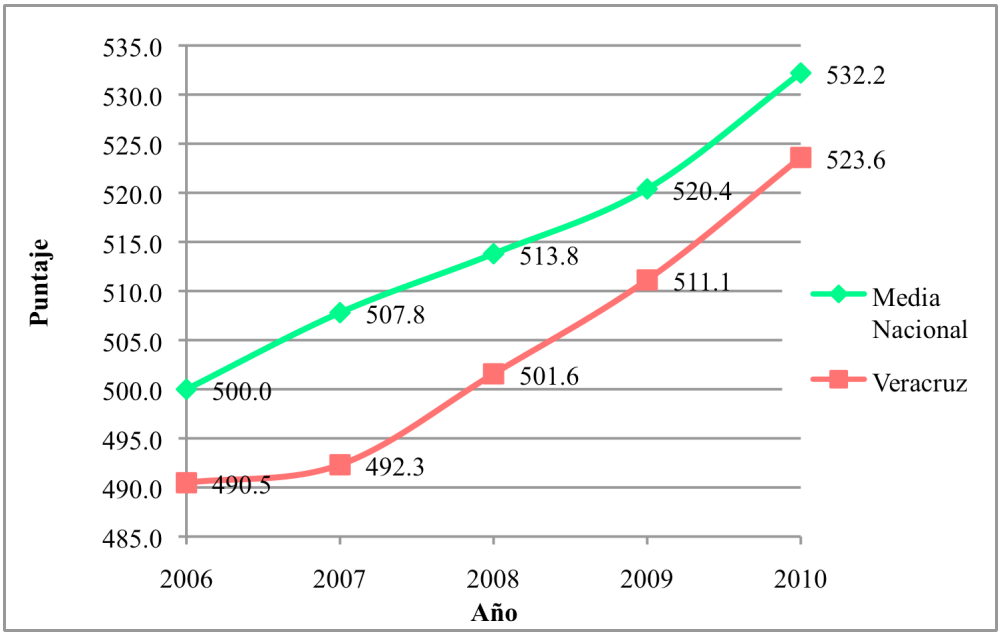
FUENTE: INEGI (2009: 3). Los datos provienen de INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, 1950-2000 y Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

Se puede concluir que la concentración en localidades más grandes tiene repercusiones en la infraestructura y atención educativa en el nivel básico primario, dado que estos rubros se concentra en las ciudades de mayor población.

En lo referente a la eficacia educativa del sistema educativo veracruzano a nivel primario, medida a través del logro académico de los alumnos de este nivel, se presentan a continuación los resultados de la prueba ENLACE que nos ofrecen un panorama general de los avances o retrocesos en la educación primaria.

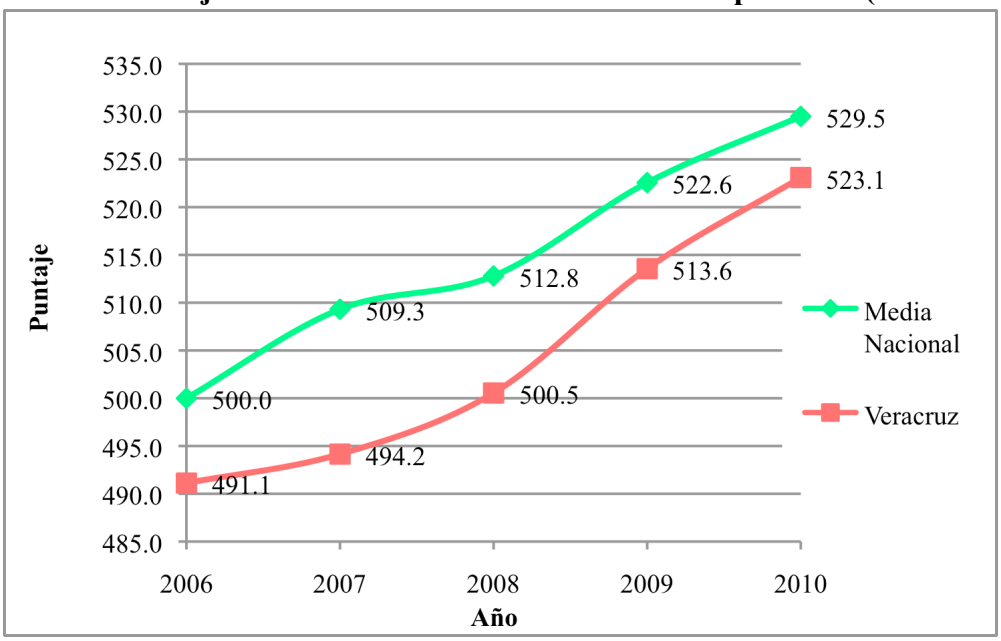
De manera general, los resultados obtenidos del logro académico colocan a Veracruz por debajo de la media nacional como lo muestran la Figura 2.2 y 2.3. Sin embargo, la distancia que hay entre los puntajes nacionales y estatales no refleja una brecha amplia. Por ejemplo, la tendencia observada a través del tiempo muestra un crecimiento sostenido, el cual está alineado con el comportamiento nacional del logro académico. Asimismo, se observa que a partir del año 2008 el puntaje estatal comienza a acercarse a la media nacional, particularmente en matemáticas.

Figura 2.2
Veracruz. Puntaje de ENLACE en español a nivel primario (2006-2010)



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEP (2010a).

Figura 2.3
Veracruz. Puntaje de ENLACE en matemáticas a nivel primario (2006-2010)



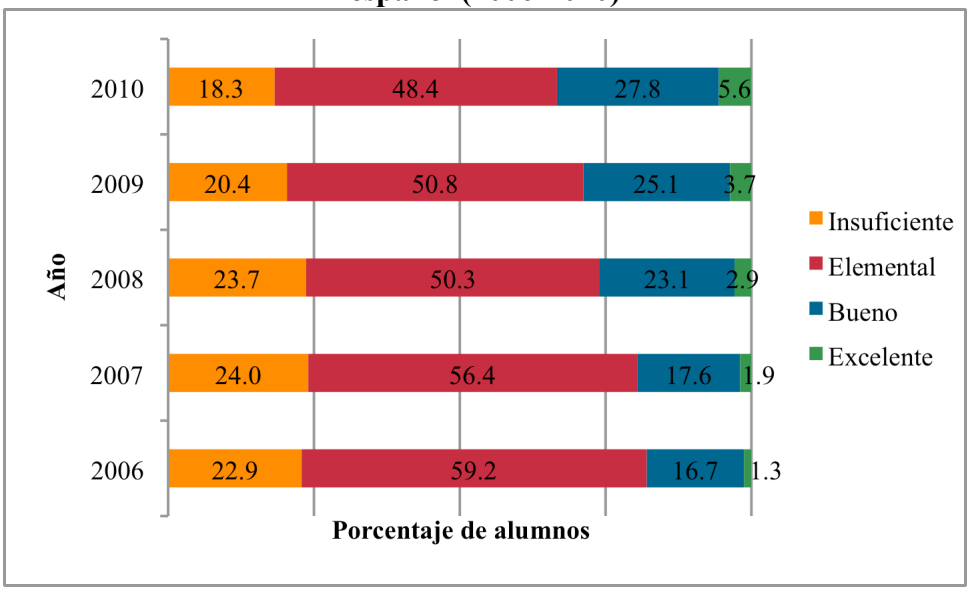
FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEP (2010a).

Sin embargo, si sólo tomamos en cuenta los puntajes de la prueba ENLACE podríamos concluir que el Estado de Veracruz, en cuanto a resultados de logro académico, tiene un

puntaje alto y podría mejorar en el largo plazo respecto de la media nacional. No obstante, es necesario hacer un acercamiento más puntual de la distribución del logro académico de los alumnos veracruzanos.

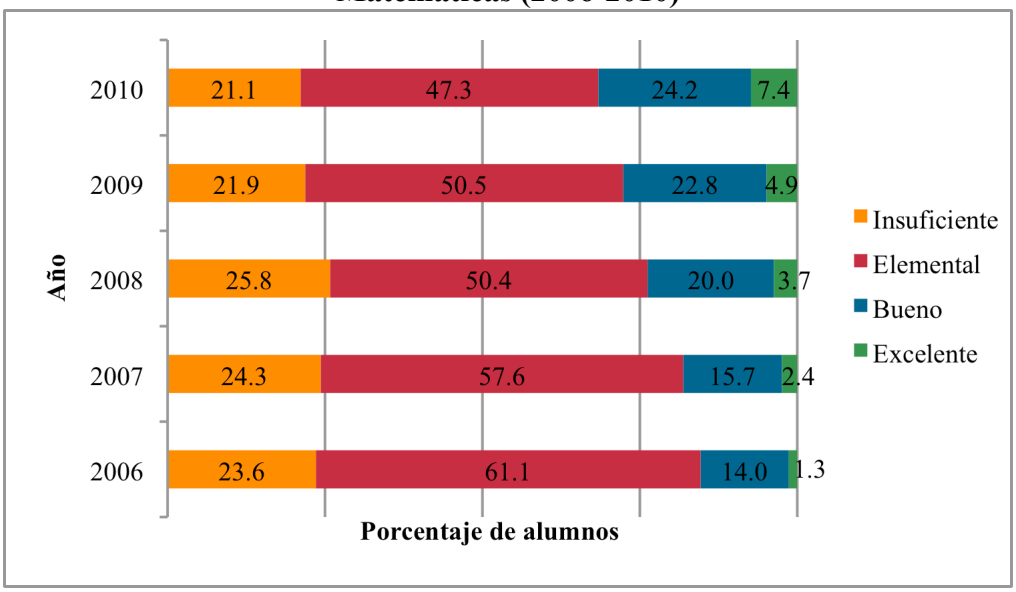
Como lo muestran las figuras 2.4 y 2.5, el panorama ya no es tan alentador, porque la mitad de los estudiantes atendidos a nivel primario ha tenido un logro académico elemental, mientras que sólo el 5.6 y 7.4 por ciento, de los estudiantes mostró un logro académico excelente en español y matemáticas, respectivamente. Sin embargo, es pertinente señalar que el logro académico bueno presenta un crecimiento paulatino, tanto en español como en matemáticas. Posiblemente el incremento de esta tendencia se deba a los esfuerzos por implementar un SRCE, cuestión que se analizará más adelante.

Figura 2.4
Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en español (2006-2010)



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEP (2010a).

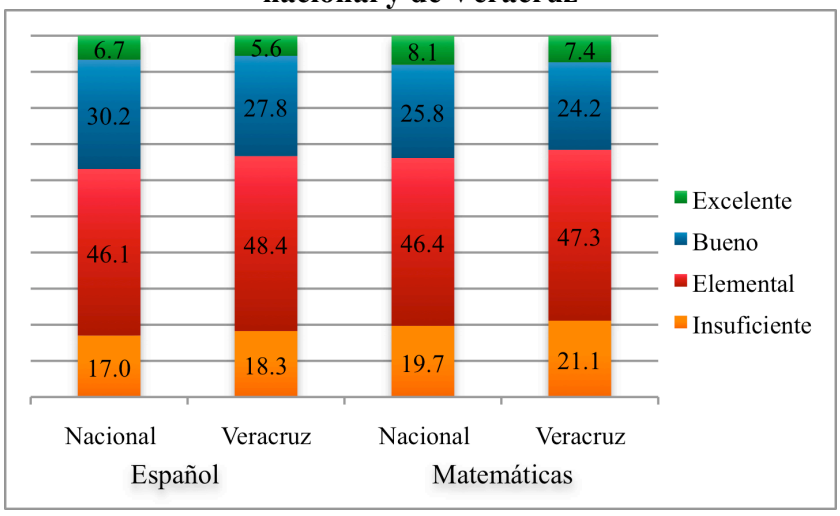
Figura 2.5
Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en Matemáticas (2006-2010)



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEP (2010a).

Respecto de la distribución de los alumnos de primaria Veracruz por nivel de logro académico presenta un comportamiento más o menos similar al nacional, si comparamos los datos de ENLACE 2010.

Figura 2.6
Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico ENLACE 2010 nacional y de Veracruz



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEP (2010a).

En conclusión, la evidencia presentada respecto a la infraestructura educativa, la concentración de la población en localidades más grandes y la distribución del logro académico de los alumnos a nivel primaria, ofrecen evidencia de las características particulares del Estado de Veracruz como caso de estudio para analizar el proceso de implementación de un SRCE.

3. Contextos diferenciados en el sistema educativo a nivel primario del Estado Veracruz

Los contextos diferenciados escolares están relacionados con el reconocimiento de la heterogeneidad social y cultural como un punto de partida para la implementación de las políticas educativas orientadas a la mejora del logro académico. En otras palabras, los contextos diferenciados escolares, cumplen un papel importante en la presente investigación; en primer lugar, nos permiten describir el contexto a partir del perfil educativo, infraestructura y servicios e inserción laboral de la población económicamente activa de determinadas zonas urbanas y rurales; en segundo lugar, es una forma de aproximarse a las capacidades locales del sistema educativo a nivel primario, cuando se implementa un SRCE.

Retomando el estudio de López (2008) sobre los contextos diferenciados de las escuelas primarias, se argumenta que "lograr prácticas educativas exitosas requiere del desarrollo de estrategias institucionales y pedagógicas diseñadas a partir de un profundo conocimiento de las características de cada comunidad en que las escuelas están insertas, del territorio en que se inscriben las prácticas educativas. Una educación de calidad apela a un análisis de la escuela y el medio social, y de la relación que entre ellos se establece" (López, 2008: 186). Su trabajo de investigación se basó en la elaboración de tipologías de escenarios a partir de variables como: a) perfil educativo de la población, b) infraestructura y servicios disponibles de la vivienda particular, y c) la inserción laboral de la población, características que permitieron hacer una clasificación de los contextos sociales que va más allá de la típica categoría urbana o rural.

Para fines de esta investigación se tomarán como referencia las variables del estudio de López (2008), así como los índices de deserción y reprobación de la educación primaria, con la finalidad de contrastar dos escenarios y poder realizar un análisis comparativo de la implementación de un SRCE cuando se enfrenta a contextos educativos diferenciados. En

la tabla 2.2 se presentan las variables de dos escenarios. El primer escenario corresponde al municipio de Xalapa que comprende la zona escolar número 11, y el segundo escenario corresponde al municipio de Teocelo que abarca la zona escolar número 38.

Tabla 2.2
Escenarios de las zonas escolares Xalapa y Teocelo

Variable	Indicador	Xalapa	Teocelo
Educación	Índice de analfabetismo	3.9%	10.9%
	Índice de deserción de primaria	3.5%	3.1%
	Índice de reprobación de primaria	4.4%	7.9%
Infraestructura y servicios	Vivienda con drenaje	91.1%	96.0%
	Vivienda con energía eléctrica	99.4%	98.2%
	Vivienda con agua entubada	99.4%	99.6%
Inserción laboral y económica	Tasa de ocupación	96.7%	97.4%
	Tasa de participación económica	56.5%	55.0%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

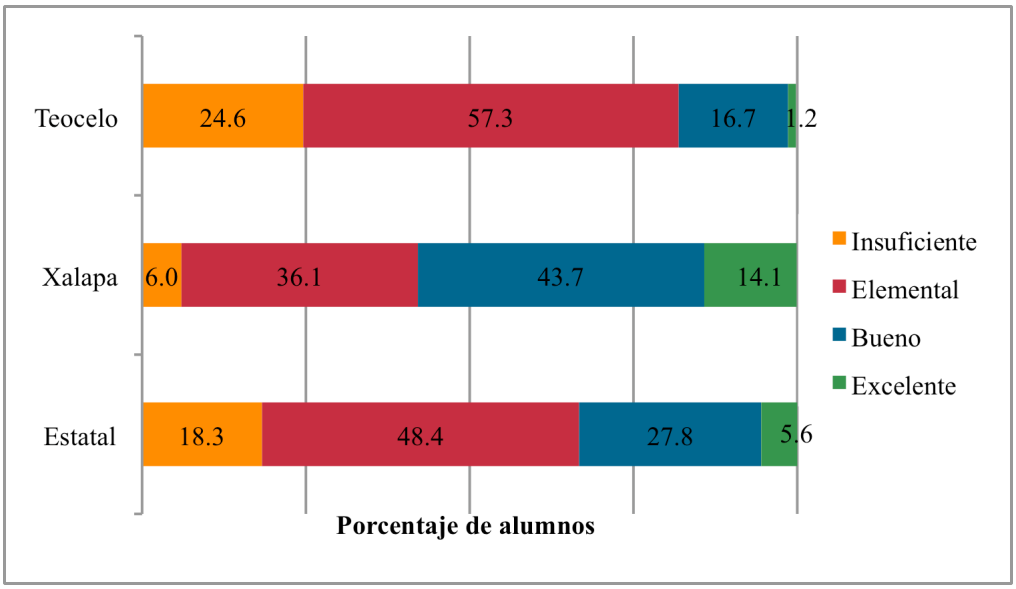
De acuerdo con la tabla 2.2, los dos escenarios tienen características similares en lo que respecta a la infraestructura y servicios y a la inserción laboral y económica, debido a que la diferencia entre los indicadores no es significativa. Sin embargo, los indicadores de educación nos muestran un panorama diferente. El índice de analfabetismo nos indica que, entre los dos escenarios, la relación de la población que no ha concluido la educación básica es de 3 a 1 aproximadamente; mientras que el índice de reprobación, nos muestra que en las escuelas primarias de Teocelo reprueban el doble de alumnos que en las escuelas primarias de Xalapa.

Además de las variables anteriores, se incluyó un criterio de selección a partir de la modalidad de las escuelas, el cual es un rasgo distintivo del sistema educativo de primaria de Veracruz. Como se mencionó, el estado de Veracruz ocupa el segundo lugar en la proporción de escuelas primaria multigrado a nivel nacional, y esto se refleja en los dos escenarios, debido a que el 70% de las escuelas primarias de la zona Teocelo son de modalidad multigrado, en contraste con la zona Xalapa donde todas las escuelas primarias son generales completas.

Los contextos de los escenarios, posiblemente inciden en el logro académico de los alumnos de primaria a los que atiende cada una. De acuerdo con la información más

reciente de la prueba ENLACE 2010, de cada 100 alumnos de primaria en la zona Teocelo 57 tiene un logro académico elemental en español; y solo 17 alumnos tienen un logro académico bueno; en contraste con la zona Xalapa, donde 36 alumnos de cada 100 obtienen un logro académico elemental, y casi 44 de cada 100 alcanzan un logro académico bueno. Por otra parte, en relación con la media estatal de porcentaje de alumnos con logro académico excelente la zona Xalapa supera tanto a ésta como a la zona Teocelo.

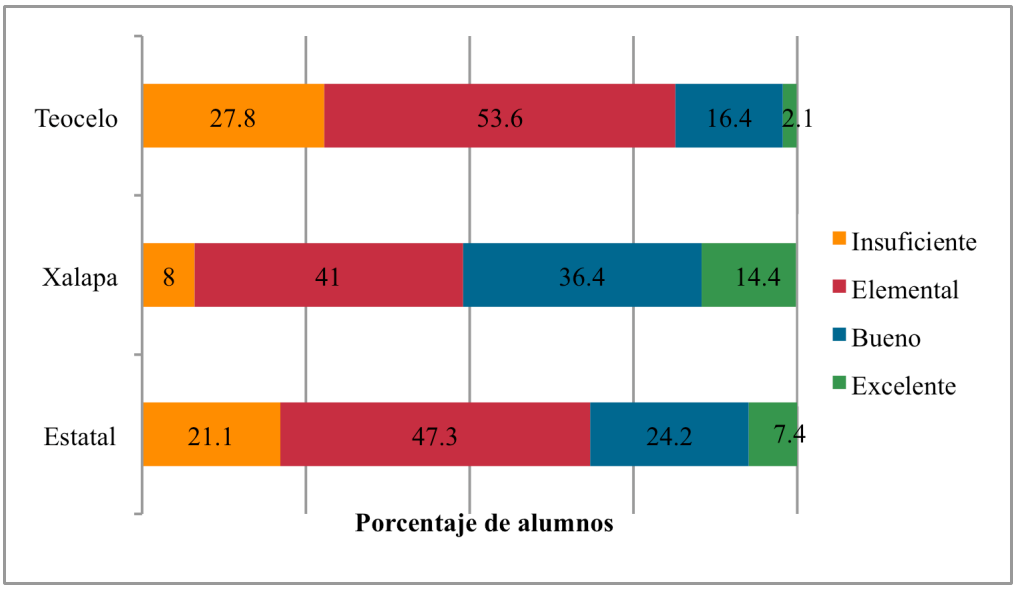
Figura 2.7
Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en español. ENLACE 2010



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEV.

En cuanto al logro académico de los alumnos en matemáticas se registra una situación similar al de español, la zona Xalapa sobresale en el porcentaje de alumnos con logro académico bueno, mientras que la zona Teocelo tiene un logro académico por debajo de la media estatal.

Figura 2.8
Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en matemáticas. ENLACE 2010



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEV.

En conclusión, los datos de la prueba ENLACE 2010 de Xalapa y Teocelo parecen indicar que los contextos diferenciados inciden en el logro académico de los alumnos a nivel primario, sobre todo en los rubros de logro académico elemental y bueno, que es donde se hace más evidente la diferencia entre los escenarios; no obstante, es necesario analizar si la calidad de un sistema educativo local, mejora sensiblemente en función del grado en que dicho sistema sea capaz (capacidades locales) de implementar un SRCE para monitorear, retroalimentar y sancionar el desempeño de los diversos actores educativos.

III

Metodología, conceptos y operacionalización

El presente estudio tiene el objetivo de analizar la implementación de un sistema de rendición de cuentas como capacidad local de los sistemas educativos, orientado a la mejora de la eficacia educativa, que se observa a través de la mejora en los niveles de logro académico a nivel primario medido a través de la prueba ENLACE. Asimismo, con el fin de responder a la pregunta de investigación y sustentar la hipótesis se presenta en este capítulo la estrategia de trabajo metodológico. Este capítulo se compone de cinco apartados donde se presenta, en primer lugar, la estrategia metodológica, en segundo el estudio de caso del Estado de Veracruz, en tercer lugar se presentan los conceptos de las variables dependiente e independiente, en cuarto lugar se describe la entrevista a profundidad y por último, se describen las etapas de la recolección de los datos.

1. Estrategia metodológica del trabajo

La estrategia de este trabajo utiliza diferentes recursos metodológicos para analizar la implementación de un sistema de rendición de cuentas educativo (SRCE). Cabe señalar que parte de la estrategia desarrollada en este capítulo tiene como base el ciclo de las políticas públicas denominado *policy process*, específicamente en la etapa de implementación, la cual tiene como propósito analizar las variables que determinan que una política pública logre el efecto deseado. En ese sentido, se propone un esquema de análisis que comprende en primera instancia, definir y analizar los elementos de un SRCE para determinar su nivel de consolidación en un sistema educativo; y en segunda instancia, describir la dinámica que se genera entre los niveles de intervención (central y operativo) al momento de ejecutar las capacidades locales en el sistema educativo y finalmente, exponer la forma en que se da la implementación de un SRCE en contextos escolares diferenciados.

Como se mencionó, en la estrategia metodológica del trabajo se utilizaron diferentes recursos metodológicos, los cuales se desglosan a continuación.

2. El estudio de caso: Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

El estudio de caso tiene la finalidad de llevar a cabo un trabajo de investigación a profundidad sobre un problema de investigación que contemple la *particularidad* y la *complejidad* de un determinado caso (Stake 1998, en Balcázar et. al., 2007). El valor metodológico del estudio de caso radica en su riqueza analítica, porque los hallazgos arrojan luz sobre las condiciones contextuales, formales y no formales de un problema público.

La información que se recopila de un estudio de caso tiene la propiedad de describir, explicar y realizar vínculos causales de determinadas situaciones donde la intervenciones gubernamentales no han tenido los resultados esperados (Pérez-Serrano 1994, en Balcázar et. al., 2007).

2.1 Muestra seleccionada

La muestra se ubica en los niveles de intervención gubernamental, central y operativo. En el nivel central están los funcionarios de nivel superior de la Secretaria de Educación del Estado de Veracruz, responsables de la administración del sistema de rendición de cuentas. En el nivel operativo, como su nombre lo indica, está el personal operativo del sistema de rendición de cuentas a nivel de zona escolar.

La muestra seleccionada a nivel central está compuesta por: 1) Secretario de Educación de Veracruz; 2) Subsecretaria de Educación Básica y 3) Titular de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo. La razón por la que se escogieron estos actores educativos responde a la función oficial que desempeñan en relación con la gestión de un SRCE.

En segundo lugar, como se señaló en el capítulo anterior se tomará como punto de partida el estudio de López y otros (2008), donde nos muestra las variables (perfil educativo, infraestructura y servicios e inserción laboral y económica) para analizar diferentes contextos escolares. De esta manera, a nivel operativo el universo de datos se compone de dos escenarios que corresponden a dos zonas escolares, con la finalidad de analizar la implementación de un SRCE cuando se enfrenta a contextos educativos diferenciados. El primer escenario corresponde a la zona escolar número 11 en donde se estudia a dos escuelas del municipio de Xalapa, y el segundo escenario es la zona escolar

número 38 que comprende dos escuelas del municipio de Teocelo. Asimismo, en cada escenario se contó con la participación de dos actores operativos: director del plantel escolar y un docente. A continuación, se presenta la Tabla 3.1 que resume la muestra seleccionada.

Tabla 3.1 Muestra seleccionada

<table>
<tr><th>Nivel</th><th colspan="2">Participante</th><th>Funciones</th></tr>
<tr><td>Central</td><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3">Funcionarios de nivel superior de la Secretaria de Educación del Estado de Veracruz, responsables de la administración del sistema de rendición de cuentas.</td><td colspan="2">Secretario de Educación del Estado de Veracruz</td><td>Evaluar el sistema educativo estatal.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Subsecretario de Educación Básica</td><td>Evaluar permanentemente los programas de educación básica.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Titular de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo</td><td>Organiza y controla la evaluación de alumnos y docentes.</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td rowspan="9">Operativo
Personal operativo del sistema de rendición de cuentas a nivel de zona escolar.</td><td>Contexto 1</td><td>Contexto 2</td><td rowspan="2">Generar procesos de evaluación en las escuelas que doten a maestros y docentes de insumos para distinguir los factores que inciden en los resultados educativos y contribuir a que los colectivos docentes tomen las decisiones más oportunas y pertinentes en la búsqueda de mejorar la calidad del aprendizaje.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Supervisor de zona</td></tr>
<tr><td colspan="2">Escuela 1</td><td rowspan="5">Llevar a cabo la planeación estratégica en los procesos escolares que implica la evaluación de todos los procesos, las actuaciones, el diseño de la planeación, las estrategias, su ejecución y la propia evaluación; estableciendo referentes que permitan identificar los aspectos que hay que dejar de hacer, modificar o realizarlos de manera diferente en un proceso ininterrumpido.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Director</td></tr>
<tr><td colspan="2">Docente</td></tr>
<tr><td colspan="2">Escuela 2</td></tr>
<tr><td colspan="2">Director</td></tr>
<tr><td colspan="2">Docente</td></tr>
</table>

FUENTE: Elaboración propia con información de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz publicada el 24 de mayo del 2006; Plan estratégico de transformación escolar (2006:12) y Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica del supervisor (2006) de la Dirección General de General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica.

3. Conceptos y definición de variables

3.1 Variable dependiente: calidad educativa

Para fines de esta investigación nos centraremos en la eficacia educativa interna orientada a que la más alta proporción de destinatarios alcancen los objetivos de aprendizaje establecidos en los tiempos previstos, que se medirá a través del logro académico obtenido en español y matemáticas de los alumnos a nivel primario en la prueba ENLACE de los años 2006-2010.

3.2 Variables independientes

Accountability o rendición de cuentas

El término *accountability*, gira en torno a dos expresiones "rendición de cuentas" y "responsabilización" (Corvalán, 2006). En primer lugar, en lo referente a la rendición de cuentas se considera como el proceso mediante el cual los actores informan o exigen información por el uso de los recursos para alcanzar determinado objetivo; y en segundo lugar, el sentido de "responsabilización" se refiere al hecho en donde al exigir el rendimiento de cuentas, implica asumir o demandar responsabilidades (Corvalan, 2006). En ese sentido, un sistema de rendición de cuentas en educación involucra: a) la información proveniente de un conjunto de instrumentos de medición, de clasificación de resultados y la valoración de los mismos; b) la identificación de problemas y responsabilidades que retroalimenten la toma de decisiones y, c) la definición de distintas rutas de acción orientadas a una mejora continua (Corvalán, 2006; Gajardo y Puryear, 2006; McMeekin, 2006; Patrinos, 2002). Finalmente, la operacionalización de un SRCE se hará a partir de la presencia de sus cuatro elementos: i**nformación** que involucran instrumentos de evaluación del logro académico a nivel primario, **estándares** que proporcionen referentes respecto del nivel de logro académico alcanzado por los alumnos, **autoridad** como la capacidad de los actores involucrados para participar en la toma de decisiones y **consecuencias** para asignar responsabilidades por los resultados obtenidos.

Capacidades locales

El concepto de capacidades locales se entiende como el conjunto articulado de habilidades institucionales que corresponden al ámbito jurisdiccional del nivel estatal de gobierno, orientadas a resolver restricciones internas y externas, a través del fortalecimiento o la innovación en los factores o variables considerados críticos para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Cabe señalar que para un mejor análisis de las capacidades locales, es menester tomar tres dimensiones básicas: política, organizacional y técnica. La primera dimensión es la política que está relacionada con la capacidad de tomar decisiones estratégicas, y para observarla se toman en cuenta la agenda de gobierno y la movilización de recursos y actores orientadas a mejorar los logros académicos. Asimismo, la capacidad política se

manifiesta en la existencia de liderazgo político para movilizar recursos y actores operativos hacia la implementación de un SRCE; también, las resistencias de los actores involucrados y la manera de solucionarlas dan indicios de capacidad política.

En lo referente a la capacidad organizacional, ésta se observa en los objetivos, la determinación de funciones y responsabilidades de cada una de las áreas que integran la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV) orientadas a la rendición de cuentas, y que van a la par con la asignación de los recursos financieros. Asimismo, se observa la capacidad organizacional en los elementos que puedan condicionar el cumplimiento de los objetivos establecidos y la manera en que se ha hecho frente a ellos.

Finalmente, la capacidad técnica se observa a través de la capacitación del personal en el uso de la tecnología y modelos de gestión en todas las áreas de la organización, para la implementación de un SRCE, de tal manera que la preparación de los recursos humanos permita llevar a cabo el desarrollo de las actividades programadas. Así como en las capacidades política y organizacional, también se observa la capacidad técnica en los elementos que condicionan la capacidad técnica y la forma en que fueron enfrentados.

4. El diseño del instrumento para la recolección de datos

El instrumento que se diseñó para la recolección de los datos está basado en la entrevista a profundidad, en la que de acuerdo con Rodríguez "…el entrevistador desea obtener información sobre determinado problema y a partir de él establece una lista de temas, en relación con los que se focaliza la entrevista, quedando ésta a la libre discreción del entrevistado, quien podrá sondear razones y motivos,…pero sin sujetarse a una estructura formalizada de antemano" (Rodríguez et. al., 1999: 168).

La entrevista a profundidad ofrece la oportunidad de establecer un vínculo de confianza entre el entrevistado y el entrevistador, debido a que se basa en la comunicación verbal cara a cara. Además, permite al entrevistador obtener la mayor información posible y profundizar en el problema a estudiar. Durante el proceso de la entrevista existe una mayor libertad para que el entrevistador pueda ir añadiendo preguntas que no se contemplaron con anterioridad.

Asimismo, el entrevistador puede apoyarse en un guión con preguntas o, si así lo desea, con temas relevantes. Para el caso particular de este trabajo de investigación, se

elaboró una guía de preguntas que contempla la temática de la rendición de cuentas en el ámbito de la educación básica de nivel primario.

La estructura de la guía que utilizamos para el presente estudio está conformada por tres apartados. Cada uno tiene el propósito de identificar las dimensiones de análisis de la rendición de cuentas como capacidad local del Estado de Veracruz. El primero está destinado al proceso técnico-institucional, en el cual se identifican los elementos de la rendición de cuentas (información, estándares, autoridad y consecuencias). El segundo apartado, está diseñado para identificar los recursos que se utilizaron para la puesta en marcha del sistema. Asimismo, dentro de este bloque se pueden identificar las capacidades locales de la rendición de cuentas orientadas a la mejora del logro académico. Y el tercer apartado, ubica las restricciones en la implementación del sistema de rendición de cuentas, donde es posible identificar las capacidades locales que se utilizaron para resolverlas. En la Tabla 3.2 se presenta la guía de la entrevista a profundidad.

Tabla 3.2
Guía de la entrevista a profundidad

Apartado	Preguntas
Proceso técnico-institucional	
	¿La evaluación ha permitido la rendición de cuentas?
	¿Qué ventajas y desventajas ha tenido la evaluación en la mejora continua de la educación de los estudiantes de primaria?
Información	¿Mediante qué mecanismos se lleva a cado la organización y control de la evaluación de alumnos y docentes?
	¿Cómo se da seguimiento y evalúan permanentemente los planes y programas en el nivel de educación primaria?
	¿Qué valor y uso tienen las evaluaciones a nivel nacional como ENLACE, EXCALE e internacionales como PISA?
	¿Se elaboran y aplican pruebas estandarizadas para la evaluación o qué tipo de pruebas usa?
	¿Cómo se difunden los logros educativos de los alumnos y docentes?
	¿Qué proyectos, investigaciones y estudios de educación primaria se ha elaborado y que información se usa para elaborarlos?
Estándares	¿Qué se mide con las pruebas estandarizadas?
	¿Cuáles son los estándares que permiten conocer que un estudiantes de primaria está aprendiendo?
	¿Los estándares son compartidos y entendidos por los actores involucrados en la educación?
	¿Quienes participan en la elaboración de éstos?
Autoridad	¿Qué acciones se ejecutan en las escuelas con bajos resultados?
	¿Qué papel juegan los trabajos de investigación, evaluación e innovación educativa en las decisiones?
	¿Quiénes son responsables por los resultados de los alumnos? (de abajo hacia arriba, padres de familia, maestro, director, supervisor, inspector, dirección de básica, subsecretaría, secretario.)
	¿Cómo se asigna la responsabilidad de los actores involucrados?
Consecuencias	¿Se aplican mecanismos de consecuencias para los responsables, tanto para los que reportan altos resultados como para los que tiene bajos resultados?
Recursos	
	¿Qué recursos financieros, humanos y materiales están designados para:Evaluaciones, pruebas, difusión, estándares, autoridad, consecuencias.
	De acuerdo con el decreto del gobernador que establece que el 2010 es el año del desempeño escolar,
	¿Qué se está haciendo para cumplir con esta disposición?
	¿Qué recursos se han destinado?
	¿Se ha llevado a cabo una restructuración de la Subsecretaría?
	En su opinión ¿cuál ha sido la contribución de la Especialidad en Política y Gestión Educativa impartida por FLACSO-México, en sus funciones?
	¿Cómo ha contribuido en la rendición de cuentas?
Resistencias	
	¿Qué resistencias ha enfrentado el proceso de evaluación?
	¿Qué actores se han resistido? La participación de los sindicatos.
	¿Cómo han resuelto estas resistencias?
	Por ejemplo:
	En la aplicación de las pruebas estandarizadas, la difusión y uso de la información.
	En la definición de los estándares.
	En la ejecución de las acciones en las escuelas con bajos resultados
	En la aplicación de un mecanismo de consecuencias

FUENTE: Elaboración propia

4.1 La información de fuentes secundarias

Para la recopilación de la información de fuentes secundarias se consultó información bibliográfica y hemerográfica. Por una parte, se utilizó para construir el capítulo teórico donde se plasmaron las aportaciones de científicas en torno a los temas centrales de esta investigación. Y por otra parte, con el propósito de ofrecer un panorama de la educación a nivel primaria en relación a su estructura, operación y logros académicos, se recurrió a la información educativa de diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales.

En primer lugar, se consultaron los resultados del logro académico de los alumnos de ENLACE y PISA. En segundo lugar, se consultaron los informes educativos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En tercer lugar, del sitio oficial de la Secretaria de Educación Pública (SEP) se consultó lo referente a los estatutos y reglamentos de la operación de las escuelas primarias y disposiciones oficiales sobre la acreditación de nivel educativo. En cuarto lugar, y con la finalidad de conocer el contexto escolar de la educación primaria, se recurrió tanto a la información poblacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como a la información de la Secretaría de Finanza y Planeación (SEFIPLAN) del Estado de Veracruz.

Y por último, también se consultó la página electrónica de la SEV, donde se encontró información de las características del sistema educativo de Veracruz, los estatutos y reglamentos internos de la SEV para conocer las responsabilidades de los actores educativos involucrados, los resultados de logro académico de los estudiantes por zona y por centro escolar.

5. La recopilación de los datos

Conviene señalar que el proceso de la recolección de los datos del trabajo de campo se llevó a cabo en tres etapas. En la primera, se aplicó el instrumento de recolección de datos a los funcionarios del área central de SEV. Un primer avance se dio en los meses de marzo y abril del 2010, al llevarse a cabo las entrevistas con las Maestras Laura Martínez, Titular de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo, y Xochitl Adela Osorio Martínez, Subsecretaria de Educación Básica, con la participación del Psicólogo Carlos Cueva, Coordinador de Asesores.

La segunda etapa, se llevó a cabo en el mes de mayo cuando se entrevistó a los actores operativos. Se seleccionó a la supervisión de zona Xalapa como escenario uno, con la participación de la Maestra Adriana Elizabeth Alfaro. Las escuelas participantes de este escenario fueron:

a) Escuela 1 "Profesora Acela Servín" clave 30EPR3062X. Directora, Maestra Teresa Lourdes Mendoza; y docente de sexto grado, Maestro Andrés Estévez Camacho.
b) Escuela 2 "Gilberto Valenzuela Vera" clave 30EPR3444D. Directora comisionada, Maestra Doménica Dorantes López; y docente de segundo grado, Maestra Regina Ivone Valenzuela.

La tercera etapa, se realizó en el mes de junio en la supervisión de zona Teocelo como escenario dos. Se entrevistó al Apoyo Técnico Pedagógico (ATP) de la supervisión de zona, Maestra Mallelhy Jasso. Se eligió al ATP por su experiencia laboral dentro de la supervisión y por sugerencia propia del supervisor de zona, quien tenía pocos meses en este puesto. Las escuelas participantes de este escenario fueron:

a) Escuela 1 "Adolfo L. Sosa" clave 30EPR0355Q. Directora y maestra de cuarto grado, Delia Margarita Revistoa; y docente de segundo y quinto grado, Maestra Dulce María Martínez.
b) Escuela 2 "Licenciado Benito Juárez" clave 30EPR0353S. Directora, Maestra Eréndira Rowena Armenta; y docente de sexto grado, Maestra Rubí Sandoval Utrera.

La entrevista con el Secretario de Educación de Veracruz no se pudo llevar a cabo, debido a su agenda de trabajo, que además coincidió con el proceso electoral del Estado de Veracruz para elegir a gobernador y a legisladores.

IV

Análisis de los datos y resultados

En este capítulo se presenta el análisis empírico de un sistema de rendición de cuentas educativo (SRCE), así como el de las capacidades locales orientadas a la eficacia educativa a nivel primario en el estado de Veracruz. La propuesta analítica de esta investigación establece que la eficacia educativa medida a través del logro académico de los alumnos de primaria mejora cuando se implementa un SRCE y del conjunto de capacidades locales -de acuerdo con su planteamiento, son tres dimensiones de análisis: a) capacidades políticas, b) capacidades organizacionales, y, c) capacidades técnicas- que se despliegan para la operación de dicho sistema.

Para presentar el análisis de los datos, este capítulo está organizado de la siguiente manera: 1) la implementación de un SRCE y la descripción de sus elementos (información, estándares, autoridad y consecuencias) tanto a nivel central y como operativo, donde uno de los hallazgos es que en la educación primaria se desarrolló una estrategia para elevar los niveles de logro académico de los alumnos, pero no se implementó un SRCE, 2) recursos y restricciones en la implementación un SRCE en los niveles central y operativo, donde el recurso político se observó en la implementación de la estrategia y las resistencias de parte de los actores involucrados se resolvieron a través de la sensibilización acerca de cómo aprovechar los resultados de la prueba ENLACE para mejorar y no para castigar o reprobar a los actores involucrados, 3) descripción de las tres dimensiones de las capacidades locales de ambos niveles de intervención, se observó que el sistema educativo a nivel primario de Veracruz tiene capacidades políticas, organizacionales y técnicas para la implementación de la estrategia orientada a mejorar el logro académico de los alumnos pero falta avanzar en la implementación de estándares y consecuencias para lograr contar con un SRCE y finalmente 4) se da un corolario general.

1. Resultados de la investigación e interpretación de la implementación del SRCE a nivel central y operativo

Se puede afirmar a partir de los datos obtenidos, que el sistema de educación primaria de Veracruz **no desarrolló un SRCE, sino una estrategia orientada a elevar los niveles de**

logro académico de los alumnos de primaria. **No obstante, la estrategia implementada por el nivel central de la entidad, incluyó el desarrollo de dos elementos de un SRCE: la información y la autoridad**. En primer lugar, el nivel central elaboró un sistema de información para la difusión y el seguimiento del logro académico. En segundo lugar, promovió la autoridad de los actores operativos a través de la capacidad para influir en la toma de decisiones sobre la gestión de las acciones orientadas a mejorar la eficacia educativa.

Retomando el elemento de información, cabe mencionar que el Sistema Único de Información (SUI), desarrollado por la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo (UPECE), de la Secretaría de Educación de Veracruz, concentra la información de evaluaciones estandarizadas nacionales y de evaluaciones bimestrales. Así la información es usada por los actores centrales y operativos con el objetivo de contribuir en la toma de decisiones de los actores operativos sobre la base de datos oficiales y confiables. Se puede afirmar que el sistema de información educativa del Estado de Veracruz cumple en parte con la rendición de cuentas, al hacer pública la información. Por ejemplo, de acuerdo con la Maestra Laura Martínez Titular de UPECE, el SUI, "permite a todos los actores e incluso a la sociedad , saber cómo están las escuelas, cómo están los maestros, (…) y cómo están los alumnos".

Sin embargo, aunque el SUI está disponible en la página oficial de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), el acceso a la información está restringido, debido a que es necesario contar con un nombre de usuario y clave, por lo que no se le puede considerar público. Por lo tanto, la única información pública disponible se encuentra en el "Anuario Estadístico" de la SEV (visto 20/03/2010). Esta base estadística desglosa la oferta educativa del Estado de Veracruz por municipio, zona escolar y modalidad educativa, asimismo incluye los siguientes indicadores: matrícula de alumnos, planta docente, numero de escuelas y grupos (SEV, 2010).

El SUI es considerado como fuente oficial de información de la educación primaria estatal de Veracruz. Así lo expresó la titular de la UPECE al referir que "dentro de la instrucción, que a partir del Secretario se da y, queda explícitamente escrita en el sectorial y en los lineamientos, es que la información se debe ocupar. La fuente de información siempre deberá ser la que da esta Unidad y a partir del sistema". Además del SUI, la

UPECE elabora informes de los resultados de ENLACE por municipio y por escuela primaria, con el objetivo de difundir y retroalimentar a los actores operativos sobre su desempeño.

El SUI y los informes están a disposición de los actores educativos, que de acuerdo con la titular de la UPECE, son capaces de reconocer y utilizar la información; además señaló "lo que hemos hecho es enseñarles a explotar cualquier fuente de información y enseñarlos a reconocer la información que realmente le va a sustentar la información primaria de cualquier otra información, de tal manera que ellos tengan la certeza de que lo que están planeando, lo están planeando sobre un piso sólido, no sobre una inferencia o sobre alguna situación desde su posición ".

Asimismo, la Subsecretaría de Educación Básica realiza anualmente reuniones para presentar los resultados del desempeño de las zonas escolares por cada uno de los programas educativos a nivel primaria, como por ejemplo: Escuela Segura, Escuela Siempre Abierta, Escuela de Tiempo Completo, Programa de Inglés, Escuelas de Calidad, entre otros, con el propósito de monitorear y retroalimentar a los actores operativos sobre los avances o retrocesos que hayan tenido. Al respecto la Maestra Xóchitl Osorio encargada de la Subsecretaria refirió "nosotros concentramos y presentamos, en reuniones regionales que preside el secretario, el comportamiento de cada una de las supervisiones en comparación con las demás. De tal modo que ellos [supervisores de zona] ven que se está reflejando que nosotros no nada más recibimos y guardamos, pues el sistema fue diseñado para que rápidamente nos transformen los datos en información estadística y graficada, y cada uno de los programas: escuela segura, escuela siempre abierta, escuela de tiempo completo, el programa de inglés, escuelas de calidad…".

Sin embargo, podemos afirmar que, además de la fuente de información empleada por el nivel central, en el nivel operativo, los actores no utilizan únicamente el SUI o los informes de ENLACE. Por un lado, la supervisión de zona de Xalapa recurre a dos fuentes de información diferentes, la primera es el Sistema Integral de Control Escolar (SINCE) de evaluación federal, que utiliza para realizar un diagnóstico del desempeño de las escuelas bajo su responsabilidad, y permite hacer "un monitoreo de las calificaciones o de la estadística anual que cada maestro reporta…Este historial se manejó aproximadamente hace dos años que se empezó a pedir que se ingresaran cuáles eran las evaluaciones

anteriores que el alumno había tenido para ir formando esta parte que nos faltaba, ir viendo no solamente en el presente, sino en el pasado; y para poder accionar en el futuro, para mejorar la calidad del desempeño escolar de estos alumnos".

La segunda fuente de información corresponde a un proceso de evaluación que realiza la propia supervisión. Al respecto la supervisora señaló que "a través de pruebas a nivel de zona, en algunas zonas he manejado tres tiempos de evaluación que son: el diagnóstico, pues ese es de cajón, hicimos uno de medio ciclo escolar y una prueba final. Esto nos permitió en primer lugar (sic.), cómo recibíamos a los alumnos pero también cómo iban y cómo los entregábamos al siguiente ciclo escolar".

El proceso de evaluación que realiza la supervisión consiste en: a) la aplicación de pruebas estandarizadas adquiridas en casas editoriales, b) sistematización de los resultados de estas pruebas, y c) devolución de los resultados a las escuelas, junto con algunas estrategias didácticas. La supervisora de Xalapa explicó que "…ahorita, a nivel de zona, les pusimos un examen que se llamó pre-ENLACE…y de éste algunos maestros, algunas escuelas nos mandaron qué era lo que habían detectado, qué mayores debilidades habían detectado y nosotros nos dimos a la tarea de mandarles como un banco de estrategias donde ellos pudieran jalar más rápidamente (sic)…".

Por otra parte, la supervisión de la zona Teocelo lleva a cabo un proceso similar de evaluación que desde hace dos años está operando. En este sentido, el Apoyo Técnico Pedagógico señaló "lo que hacemos es aplicar un examen a nivel de zona, que es un diagnóstico que nos sirve como referente para ver durante el ciclo escolar el avance del desempeño… Entonces se les pidió un plan de mejora donde tenían que aplicar estrategias para aplicar en los contenidos donde salieron más bajos…".

Haciendo una comparación entre las zonas Xalapa y Teocelo, es posible observar que la gestión de la estrategia orientada a elevar los niveles de logro académico de los alumnos de primaria no presenta diferencias importantes, a pesar de localizarse en contextos educativos diferentes, como se planteó en el apartado de los contextos de Veracruz. Sin embargo, a nivel de escuela existen ciertas similitudes y divergencias respecto de la gestión en la organización de las actividades y en las estrategias implementadas para mejorar el logro académico.

Los directores y docentes de las escuelas seleccionadas en ambas zonas, al ser cuestionados respecto de la fuente de información que utilizan para mejorar el logro académico de los alumnos coinciden en que primero, recurren a la observación diaria y continua del alumno, al currículum y las pruebas diagnóstico que realizan al inicio del ciclo escolar. Posteriormente, conforme va avanzando el ciclo escolar, utilizan las evaluaciones bimestrales y el plan de mejora que realizan a partir de la prueba ENLACE y la pre-ENLACE de la supervisión de zona. Esto les permite modificar su planeación inicial y abordar los contenidos de mayor dificultad para los alumnos.

La organización de estas actividades varía de escuela a escuela. Los actores operativos mostraron capacidad para la toma de decisiones al momento de gestionar el sistema de información. La escuela 1 y la escuela 2 en Xalapa, participaron en el programa Escuelas de Calidad donde la gestión se organiza a partir del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE)[4]. La escuela 1 mantiene el uso del PETE como lo mencionó la directora, "desde que empezamos a trabajar con el programa Escuelas de Calidad…nosotros ya terminamos el ciclo del programa y ya nos enseñaron, ahora lo hacemos solos. Para eso, nosotros siempre tenemos que hacer una planeación, y nosotros trabajamos con nuestro Plan Estratégico de Transformación Escolar…". Mientras que la escuela 2 dejó de usar el PETE y retomó las reuniones mensuales de los consejos técnicos.

Por su parte, en la zona Teocelo, la escuela 1 y la escuela 2 gestionan el sistema de información de diferente manera. La docente de la escuela 1 comentó que la forma de organizarse es mediante las reuniones mensuales de consejo técnico, y señaló que "en caso particular, cada una [de las docentes] tenemos la libertad de organizarnos, aquí sí tenemos la sugerencia de tener una planeación anual que te permita servirte por lo menos de guía para ver los contenidos que vas a abordar durante todo el ciclo escolar. Por ejemplo, yo me identifico con la planeación diaria, mis compañeras la llevan semanalmente y así". Mientras

[4] El PETE es una herramienta del Programa de Escuelas de Calidad, mediante el cual se organizan "los contenidos de la planeación que realizan las escuelas van enfocados al fortalecimiento de la práctica pedagógica en función de las necesidades educativas de los alumnos, a la mejora de la organización, administración y formas de vinculación de la escuela con la comunidad…"; asimismo, "el PETE permite a los actores educativos contar con un panorama general de las grandes líneas de trabajo y los resultados por alcanzar en el mediano plazo, establece el referente estratégico base para la escuela, en términos del alcance máximo de los propósitos y compromisos bajo su responsabilidad, considerando su propia programación y presupuestación; éste concreta su operación en el corto plazo en un Programa Anual de Trabajo que especifica las acciones a realizar en un ciclo escolar." (SEP, 2010b:14)

que en la escuela 2, la directora realiza la gestión mediante reuniones trimestrales con el personal docente. Expresó que los docentes "…tienen que entregarme unas gráficas de cómo salieron los niños en su evaluación diagnostica".

La evidencia presentada nos mostró que el sistema educativo de primaria de Veracruz cuenta con un sistema de información oficial del que hacen uso los actores educativos tanto a nivel central como a nivel operativo, con el propósito de retroalimentar la toma de decisiones sobre los avances y retrocesos de la educación primaria, y les permite orientar sus acciones a la mejora continua del logro académico de los alumnos. El SUI, el SINCE, los informes de ENLACE, las evaluaciones a nivel de zona y a nivel de escuela, forman parte del sistema de información.

En este sentido, las fuentes de información cumplen distintas funciones pero éstas son complementarias. En primer lugar, a nivel central cumple como instrumento de rendición de cuentas donde la situación de la educación primaria está al alcance del público en general, como el "Anuario Estadístico" y los informes de ENLACE. En segundo lugar, a nivel operativo, los informes de ENLACE, las evaluaciones de la supervisión zona y las evaluaciones bimestrales tienen la función de retroalimentar a los actores operativos, respecto al logro académico de los alumnos, y sobre esto realizar un diagnóstico que les permita planear y organizar sus actividades orientadas a la mejora continua.

Conviene mencionar que los informes de ENLACE generados tanto a nivel federal como a nivel estatal son la fuente de información disponible al público en general, y que además, conocen y utilizan tanto los actores centrales como los operativos. Asimismo, constituyen la base sobre la cual se han desplegado las acciones de retroalimentación, monitoreo y seguimiento del logro académico a nivel primario. Aunado a lo anterior, esta información es un elemento importante en la evaluación del desempeño de directivos y docentes como lo expresó la Subsecretaria de Educación Básica "…ENLACE viene a ser una fórmula importante que dice mucho del desempeño docente…ha venido a ser un detonador, en sensibilizar a directivos y docentes en que su desempeño se va a ver reflejado en el aprendizaje de los niños y el aprendizaje de los niños se va a ver reflejado en esta evaluación censal".

Como podemos observar, la estrategia implementada por la SEV, desarrolló los elementos de información y autoridad de un SRCE. Sin embargo, no llevó a cabo la

definición de estándares de desempeño ni la implementación de un mecanismo de consecuencias. Es menester señalar en primer lugar, que los estándares son un tema recientemente abordado a nivel nacional, y tienen el propósito de evaluar el desempeño de los directivos escolares -supervisor de zona y directores de escuela- y docentes como lo mencionó la Subsecretaria de Educación Básica. En este aspecto, la Subsecretaria de Educación Básica mencionó que "no hay estándares a nivel nacional, actualmente la Secretaría [SEP] los está elaborando, nosotros estamos participando…con el Reino Unido la elaboración de estándares de desempeño de directivos, ese es un proceso muy complicado, no es tan fácil".

Ante esta situación, el nivel central optó por usar los resultados de la prueba ENLACE como parámetros de desempeño, que funcionan como referentes para determinar el avance del logro académico, pero varían de escuela a escuela. Así lo expresó la Subsecretaria de Educación Básica, "…los estándares específicos estatales ENLACE nos han ayudado un poco, por lo menos para ver que deberíamos estar arriba de la media, podemos considerarlo como estándar pero tampoco es válido. Lo que nos ha ayudado a establecer ciertos estándares, que no se los dictamos a ellos [los docentes], es que la información de cualquier resultado se los damos por zona y cada zona con sus escuelas, ven las diferencias".

En este sentido, cada escuela establece sus propias metas y acciones a realizar de acuerdo con sus resultados, lo que refuerza la autoridad de las escuelas. Por lo tanto, cada docente establece su propio estándar respecto de lo que desea alcanzar partiendo de los resultados que le arroja ENLACE. Sobre el tema, la Subsecretaria de Educación Básica refirió que "entonces, lo que se busca fundamentalmente aquí es de que nos sirva la prueba ENLACE: una para que el maestro frente a grupo haga una detección de lo que está pasando con sus alumnos, que se compare consigo mismo y busque tener una meta y eso a final de cuentas es el parámetro que nos permita decir 'yo voy a despegar de aquí a acá o cuánto crecí', porque a través de los resultados que sus alumnos obtuvieron en los años anteriores él puede detectar en qué contenidos…están bajos sus alumnos y puede trabajar sobre eso".

En el nivel de la escuela, conviene mencionar, por otra parte, que no existe uniformidad en los criterios que componen la calificación del alumno. Cada escuela, en

reuniones de consejo técnico, determina los criterios que se utilizarán en la evaluación y el peso que tendrán en la calificación final del alumno. Lo anterior, se replica para los grados de primero y sexto que a pesar de utilizar rúbricas específicas por cada contenido educativo, son los docentes quienes determinan los criterios de observación para evaluar el desempeño en clase y el peso de los tres tipos de evaluación (autoevaluación, co-evaluación y hetero-evaluación) que compone la calificación final del alumno.

Los parámetros de desempeño que se manejan en el nivel de primaria, están basados en la autocrítica y en la determinación de metas individuales que coadyuvan, en cierta medida, a que los actores operativos se responsabilicen del logro académico de los alumnos. Los actores operativos apoyan estos parámetros y replican esta estrategia en su gestión escolar. Al respecto, la supervisora de zona Xalapa señaló que "cuando trabajan ellos [docentes] en colegiados, en consejos técnicos y todo eso, ellos mismos son los que van creando sus estrategias y van revisando sus propios resultados. Esa autoevaluación a nivel personal, a nivel grupal y de grado ha sido lo que realmente se ha visto que se requiere un cambio".

Por su parte, la directora de la escuela 1 de Xalapa corrobora lo anterior y señaló que "entre nosotros mismos nos apoyamos, y si por ejemplo, vemos que un maestro se está rezagando, no vemos que realiza material, no vemos que saca a sus niños a hacer actividades que tiene que cumplir, vemos que está llegando tarde, que está fallando, entonces -aquí está mi mano ¿te podemos ayudar en algo? tenemos estas sugerencias ¿qué te parece esto?- La compañera de grado con material que le dio buenos resultados, y viene otro compañero, invitando a participar en una actividad. Y de esa manera, no le queda de otra al maestro que ir caminando al ritmo que los demás. Pero si te das cuenta no de una manera obligada, sino de una manera comprometida".

En este mismo sentido, la directora de la escuela 1 de Teocelo comentó que "lo que hacemos es de manera informal, ya cuando estamos de regreso para nuestras casa vamos comentando sobre los contenidos que se nos hicieron difíciles de abordar y nos damos consejos y estrategias, a veces anotamos que sobre un evento nos vamos retroalimentando con ideas para mejorar el próximo".

Retomando la evidencia presentada, es posible afirmar que no existe uniformidad en los criterios para establecer estándares de desempeño que permita crear un mecanismo de

consecuencias para premiar o sancionar a los actores educativos. En segundo lugar, la estrategia implementada para elevar los niveles de logro académico de los alumnos de primaria, no desarrolló el elemento de consecuencias que un SRCE debe tener, para que a través de un mecanismo oficial, los actores educativos se responsabilicen del logro académico de los alumnos. No obstante, un dispositivo que pudiera considerarse como elemento de consecuencias del sistema educativo primario, pero que tiene una orientación de reforzamiento positivo, es el mecanismo federal que otorgó un reconocimiento económico directo a los docentes que lograron elevar los resultados de ENLACE de la escuela y/o del grupo en los últimos cinco años. Aunado a lo anterior, existe un nuevo esquema federal de evaluación a los docentes que participan en el programa Carrera Magisterial, el cual otorga 50 puntos de un total de 100 a los maestros que alcancen los mejores resultados en ENLACE (Poy, 2011).

Al respecto, la supervisora de Xalapa señaló que "[el] gobierno federal va a dar un estímulo general a los maestros, que son unos listados que ya están corriendo, donde viene por dos motivos, uno que dice por desempeño escolar y otro que viene por elevar el resultado [desempeño de la escuela]. Son cantidades que se les van a dar estímulos económicos a los maestros".

Una vez realizado el análisis de la estrategia, se puede concluir que el sistema educativo de primaria de Veracruz fue capaz de poner en marcha elementos de un SRCE que, sobre la producción y difusión permanente de resultados de evaluaciones, permitió retroalimentar a los diversos actores sobre el logro académico, para que, con base en la capacidad para la toma de decisiones de los actores operativos, se llevaron a cabo acciones orientadas a la mejora continua.

2. Identificación de recursos y restricciones en la implementación del SRCE

En cuanto a la implementación de la estrategia, ésta se llevó a cabo con apoyos y restricciones que mostraron las capacidades locales del sistema educativo de primaria de Veracruz. En primer lugar, los apoyos consistieron en recursos que los actores utilizaron a lo largo del proceso de implementación.

Entre los apoyos se encuentran los recursos políticos que permitieron una situación de estabilidad entre los actores centrales y operativos. Con relación a este punto, la titular

de la UPECE mencionó "muy buen trato y diálogo con los sindicatos, Veracruz es un problema en el sentido, que más que problemas es un reto, porque pues en básica hay más de 10 sindicatos, además del SNTE que tiene dos secciones en Veracruz, la estatal y la federal. Pero el diálogo continuo entre toda la estructura, este acercamiento, yo creo que ha sido fundamental".

También se identificó la capacidad para movilizar actores y recursos orientados hacia la eficacia educativa. Así lo expresó la titular de la UPECE al referir que "el secretario es un especialista en educación que conoce muy bien esto y que además, dentro de su actuar, dentro de todos estos años que lleva en la educación, ha ido muy cerca de la gente en el sentido de transmitirle lo que se quiere hacer y para qué se quiere hacer".

Por otra parte, se identificaron los informes de ENLACE como un recurso que permite unificar criterios para la evaluación, monitoreo de resultados y para la retroalimentación a los actores operativos sobre el logro académico de los alumnos. La Subsecretaria de Educación Básica mencionó que "tuvimos talleres de análisis de esos resultados, por zona escolar, porque lo importante es que se vean a sí mismos, no en comparación con los demás, sino a sí mismos para comenzar a definir metas unitarias por escuela y por grupo… en las últimas reuniones regionales, maestros frente a grupo fueron a dar fe del éxito de su plan de mejora, cómo funcionó su plan de mejora, maestros frente a grupo".

En lo referente a las restricciones a las que se enfrentó la estrategia, se encontró en primer momento, la renuencia de los supervisores de zona a la evaluación del logro académico de los alumnos a través de pruebas estandarizadas. La principal oposición fue que la información de la prueba ENLACE se hiciera pública y mostrara resultados comparativos. La Subsecretaria de Educación Básica al ser requerida al respecto mencionó que "entonces cada supervisor se da cuenta cómo está en relación de la otra zona, porque ahí se presentan los resultados en vivo y a todo color…cuando tú les devuelves los resultados y los pones frente al espejo… les tienes que explicar por qué". Esto lo confirmó la titular de la UPECE quien manifestó que la oposición se debió "… a falta de costumbre a que los resultados se hicieran públicos, el temor a que los demás puedan saber cómo estamos y que lo sienta como un instrumento de castigo en un momento dado".

La forma en que se resolvió esta restricción estuvo relacionada con un proceso de sensibilización que involucró a los actores del nivel operativo. Al respecto, la Subsecretaria de Educación Básica refirió que "cualquiera evaluación que se haga al maestro, no nos va a funcionar si antes no seguimos un proceso de profesionalización y de sensibilización de la cadena de autoridad, si la cadena de autoridad no está sensibilizada de lo que el maestro tiene que hacer, de los espacios que necesita para hacerlo y que por qué lo hace de determinada manera, los maestros se ven presionados a tener un desempeño distinto, cumplir con el director, con el jefe de sector y con el padre de familia. Aquí hemos entrado a procesos hasta de cómo explicarle al padre que tiene todo el derecho de saber por qué su hijo aprende o no aprende o de por qué saca una equis calificación en su boleta de calificaciones, eso era muy difícil, ahora el maestro ya tiene respuestas técnicas, que en lenguaje sencillo, pueda darle a los supervisores".

La estrategia que se utilizó para resolver la oposición de los supervisores fue la autocrítica, debido a que permitió a los actores operativos dejar a un lado la comparación y fijar metas individuales. En este sentido, la Subsecretaria de Educación Básica afirmó al respecto que "entonces se está dando un fenómeno distinto. Lo importante en cualquier proceso que tenga que ver cómo se encuentran las escuelas, es generar en ellos autocrítica y deseos de superarse, pero superarse en qué, eso lo saben ellos". Lo anterior, se vio reforzado porque, de acuerdo con la titular de la UPECE, no se partió del uso de los resultados para la sanción. Señaló que "se insistió en que éste no era el caso, sino que precisamente la necesidad de usar los resultados era la mejora nunca se partió de la sanción, pues esto nos ha ayudado".

A pesar de esta estrategia de no sancionar a los actores operativos por los resultados obtenidos, los docentes no apoyan el uso de evaluaciones estandarizadas, porque consideran que están mal elaboradas, y por lo tanto, no pueden evaluar correctamente el logro académico de los alumnos. Con relación al tema, la Subsecretaria de Educación Básica señaló que "…los maestros se resistían mucho a que sus alumnos sí sabían -es que la prueba estaba mal-".

Lo anterior se refleja en los comentarios de los docentes cuando fueron consultados al respecto. Por ejemplo, la docente de la escuela 1 en Xalapa comentó que "en cuanto a la evaluación de ENLACE lo que pretende es demostrar que todos los conocimientos que ha

adquirido [el alumno] los pueda aplicar en una situación dada. Luego los términos, la terminología que se emplea a la hora de elaborar los exámenes les presenta una lectura muy extensa o la forma de presentar o plantear los problemas implica que se les confunde un poco ...". Por su lado, la docente de la escuela 2 en Xalapa mencionó que ENLACE evalúa sólo conocimientos que, además, están descontextualizados. "Ahora esos conocimientos no están adaptados a cada contexto, porque por ejemplo, aquí podemos manejar el concepto de semáforo, pero vamos a una comunidad no lo tienen… no se contextualiza".

De acuerdo con la Subsecretaria de Educación Básica esta resistencia se resolvió a través del análisis de la prueba ENLACE, la cual se llevó a cabo de manera conjunta con los docentes y se identificó que no desarrollaban en clase el enfoque metodológico de la asignatura, asimismo mencionó que "…entonces resolvemos las pruebas con ellos. Se los fuimos diciendo con los reactivos de ENLACE -y eso que ustedes dijeron que era difícil porque ustedes se brincan el enfoque metodológico de la asignatura-. La asignatura los lleva de la mano -vean aquí pueden hacer esto ¿qué dice matemáticas en enfoque? dice: 'el conocimiento convencional es el último que se da'- ".

Los actores operativos apoyaron los criterios para mejorar el logro académico de los alumnos, y el análisis de los resultados y el uso de estrategias son prácticas sistematizadas y continuas de las escuelas primarias, sin importar su contexto educativo. En ese sentido, se generó una dinámica de evaluación-retroalimentación-redefinición de estrategias donde los actores centrales evalúan y retroalimentan a los actores operativos mediante la información de los resultados de las evaluaciones. Estos a su vez, analizan los resultados y llevan a cabo la planeación y definición de estrategias que aplicarán dentro de las aulas escolares para mejorar el logro académico de los alumnos.

Esta situación se pudo constatar a través de los planes de mejora que han elaborado las escuelas durante 6 años. Al respecto, la supervisora de zona Xalapa mencionó que "son libros de sugerencias para los docentes, donde en primera, se les enseña a detectar cuáles son los contenidos de mayor índice de rezago, si o dónde el niño, los alumnos salieron más mal. Entonces a partir de ahí, lo que hacemos es decirles que ellos van a hacer un plan de mejora, ese plan de mejora tendrá que ser acorde a lo que ellos detectan en razón de los contenidos o de los aprendizajes esperados de los alumnos y lo que los maestros proponen para cubrir esa debilidad".

Asimismo, la docente de la escuela 1 de Xalapa señaló que "…en base a las actividades que tenemos, vemos algunas de las sugerencias que tiene [plan de mejora] y las metemos ahí, tratando de que se entrelacen con lo que nosotros tenemos que trabajar…". Por su parte, la docente de la escuela 1 de Teocelo comentó que "lo que podemos hacer es ya una vez conociendo nuestros resultados, reestructurar nuestra planeación, es decir, ya los contenidos de más dificultad en los alumnos los chequeas y de alguna manera los utilizamos".

Además del apoyo de los actores operativos, el sistema educativo básico de Veracruz contó con el liderazgo político del Secretario de Educación quien encabezó la estrategia. En torno a esto, la titular de la UPECE comentó que "dentro de la resistencia se ha tenido la gran ventaja que siempre ha habido voluntad política y el apoyo. El trabajo conjunto, el liderazgo del Secretario y las reuniones que tenemos continuamente". Asimismo, se contó con el apoyo de otro actor educativo como la Universidad Veracruzana para el aspecto tecnológico. Al respecto, la titular de la UPECE manifestó que "la universidad nos apoya mucho, por ejemplo la conectividad y muchas cosas en las que nos estamos apoyando ahora. Otra cosa es que estamos trabajando siempre junto con la universidad, entonces, educación superior en la universidad, en los tecnológicos siempre nos ayudan mucho, se suman al esfuerzo".

Por otra parte, en la estrategia se consideraron dos recursos que, si bien no fueron utilizados en todo su potencial, fueron un apoyo pedagógico para los docentes. El primero es el blog educativo[5], y el segundo son las prácticas pedagógicas. El blog es un recurso sencillo creado para los docentes, lo expresó el Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica. "Si tú se lo presentas a un gran pedagogo, te puede decir, pues es muy simple, pero es un maestro que por primera vez en mucho tiempo encuentra un mecanismo que abre su concha donde dentro del aula hace lo que quiere. Aquí ese maestro te está diciendo de manera pública cómo trabajo determinado contenido donde sus alumnos salieron bajos. Es decir, en el sentido de comunicación dentro del propio sistema, donde los maestros entre ellos mismos se entienden en lenguaje propio es un gran logro".

El blog contiene experiencias exitosas de prácticas pedagógicas como lo mencionó el Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica "…funciona como un indicador

[5] La liga del blog es veracruzenlace.blogspot.com

importantísimo, porque ahí vas a encontrar, parte de las experiencias exitosas, con la sencillez que un maestro te plantea una experiencia exitosa en un contenido". Además, el blog es usado por los actores centrales como un recurso valioso que identifica las inquietudes y necesidades de los docentes.

Al respecto, el Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica refiere que "hay un foro permanente, además te da el pulso del sector, te dice dónde andan los maestros, es decir, ya se aplicó ENLACE, pero hace 15 días eso se reflejaba en el foro, preguntaban, ¿qué hay con la prueba pre-ENLACE? Al parecer los resultados dicen que los alumnos salieron bajos en fracciones ¿qué puedo aplicar para que mejoren? Ahora están hablando de las olimpiadas del conocimiento, del parlamento de los niños y niñas, de broncas de exámenes internos para la olimpiada del conocimiento. Al leer el foro te das cuenta, a grandes rasgos, de lo que está pasando".

Este recurso requiere ser promocionado entre los actores del nivel operativo, sobre todo con directores y docentes, pues es una fuente importante de información para enriquecer el trabajo pedagógico que realizan los docentes en las aulas. Además, puede constituir un medio propicio para demostrar que el uso de la información y la planeación de estrategias tienen un efecto positivo en el logro académico de los alumnos y de esta manera, contener las resistencias de aquellos docentes renuentes ante la aplicación de evaluaciones estandarizadas.

Por otro lado, las prácticas pedagógicas, como otro elemento de apoyo, son un aspecto relevante en la relación entre la estrategia de elevar los niveles de logro académico de los alumnos de primaria y la eficacia educativa a nivel primario. En este sentido, los actores centrales y operativos reconocen que el trabajo pedagógico de los docentes en las aulas escolares es donde se concretan las estrategias orientadas a mejorar el logro académico, así lo expresó el Asesor de la Subsecretaría de Educación Básica. "Tú puedes darle al maestro su programa, capacitarlo, pero al final él hace lo que quiere dentro de su aula, utiliza el método que quiere". Esta versión la confirmó la supervisora de Xalapa al mencionar que en cuanto al proceso de evaluación "… como autoridades es lo que más podemos hacer, porque la parte operativa directa la realizan ellos [los docentes], que son los únicos que pueden aterrizar todo lo que en páginas, en teoría pudiéramos ver, ellos son los que tienen que hacer esa parte operativa que impacte al alumno".

Sin embargo, las prácticas pedagógicas se mantuvieron como un asunto circunstancial en el proceso de implementación de la estrategia, a pesar de que se llevaron a cabo una serie de actividades orientadas a apoyar el trabajo de los docentes. Las actividades estuvieron orientadas a reforzar el desempeño de los docentes frente a grupo como lo mencionó la Subsecretaria de Educación Básica. "Nosotros hemos desarrollado una serie de actividades de carácter técnico-pedagógico para fortalecer, apoyar el desempeño profesional de los maestros frente a grupo y de los propios directores de escuela".

También expresó que para el análisis de la prueba ENLACE "un equipo que nos está coordinando a los que están haciendo este trabajo y les dio [a los docentes] algo que yo estudie en los ochenta la taxonomía de Bloom para establecer la habilidad de pensamiento en que se ubica el reactivo -esto se los vamos a dar a los maestros-. Entonces ellos entendieron porque estamos en conocimientos, en comprensión y nuestras pruebas, las que nosotros elaboramos y nuestro desarrollo de clase está en razón de esas dos habilidades. Llega ENLACE y mete aplicación y análisis y algunos hasta de síntesis, y los niños ya no dan una. Entonces el maestro piensa el reactivo está difícil. Ahora nosotros analizamos cada una de estas habilidades del pensamiento y al maestro le pareció maravilloso...".

En este sentido, se elaboraron recursos didáctico-pedagógicos, que complementan el programa Carrera Magisterial, para orientar las prácticas pedagógicas de los docentes frente a grupo. Por ejemplo, las sugerencias didácticas, las cuales identifican los contenidos de mayor índice de rezago en las pruebas ENLACE y ofrecen algunos recursos didácticos y pedagógicos.

Sin embargo, la aplicación eficaz de estos elementos depende de la iniciativa del docente, de su capacidad de innovación y de su experiencia laboral. No obstante, los recursos pedagógicos que se han desarrollado se centran en identificar los contenidos que tienen mayor incidencia de error y en algunas recomendaciones didácticas, más que pedagógicas. Por lo tanto, las prácticas pedagógicas o los "métodos" o la "parte operativa" como las describen los actores, no son un proceso sistematizado en la estrategia.

Los recursos pedagógicos, que requiere el docente, pudieran reforzarse mediante el uso de las experiencias exitosas dentro del blog educativo, el análisis de estas prácticas educativas y la promoción de las mismas (pues sólo los actores centrales mencionaron el

blog), y de esta manera, impactar con un mayor grado de sensibilidad en el logro académico.

Otro recurso con el que contaron los actores del nivel operativo para organizar y utilizar la información fue la autonomía de las escuelas. En este sentido, debido a que no existió un formato prediseñado para el uso de los resultados, esto permitió que cada docente realizara su propio plan de mejora de acuerdo con su contexto estableciendo sus propias metas y estándares, lo que facilitó la implementación de estrategias para mejorar la eficacia educativa.

Sin embargo, este recurso se modificó en el ciclo escolar 2008-2009 al elaborarse un formato electrónico para introducir los resultados de la prueba pre-enlace estatal. De acuerdo con la docente de la escuela 2 de Xalapa esta modificación no fue de utilidad. "Ahí nos dan un formato que hay que llenar y aunque no sea algo que a nosotros nos sirve para resolver nuestros problemas, tenemos que hacerlo. Pero lo hacemos administrativamente, porque haz de cuenta -Para la próxima semana entreguen su planeación- y en quince días -ahora aquí está el formato, entreguen resultados-, cuando apenas estoy captando lo que hice en el formato, lo que me hicieron poner ahora en quince días -Entreguen resultados-, bueno lo hacen, pero yo le digo a la directora hacemos un acta y decimos que no lo hicimos porque está todo desfasado, es absurdo que lo podamos hacer".

Esta forma de organizar el análisis de los resultados de pre-Enlace produjo un efecto de rechazo a las evaluaciones estandarizadas, debido a que dejó de manejarse la estrategia de la autocrítica y se limitó la autonomía de los actores a nivel operativo al elaborar el plan de mejora con base al contexto de cada escuela y cada grupo. Con la nueva estrategia, los actores perciben las evaluaciones estandarizadas como un trámite administrativo con el cual deben cumplir y que no tiene una finalidad práctica para su desempeño, según lo mencionado por el Apoyo Técnico de Teocelo. Desde su perspectiva, las pruebas estandarizadas deben "…buscar mecanismos diferentes de motivar a los maestros porque ellos ven el pre-Enlace como un requisito".

Por otra parte, el recurso presupuestal asignado para la estrategia estuvo restringido. En primer lugar, a nivel central hay un rubro financiero para la aplicación de pruebas a nivel nacional como ENLACE, pero no existe un recurso específico para la rendición de cuentas, lo expresó la titular de la UPECE. Asegura que "no hay un presupuesto, ni te lo

podría yo decir a ciencia cierta, porque el presupuesto que se ocupa, en primera instancia para todas esas aplicaciones, sobre todo de corte tan amplio se hacen apoyadas por la propia SEP que da un recurso y otro que da la Secretaría". Además, el recurso destinado a las evaluaciones se ocupó en la logística de este proceso, de acuerdo con lo mencionado por la titular de la UPECE. La misma refiere que "si yo te dijera que dedicamos a la aplicación de la evaluación un millón y medio al año, que más o menos es el extra que son bodegas, que son camiones, que son fletes y el presupuesto de la Secretaría son 27 mil millones, pues te das cuenta de que eso ni siquiera es un presupuesto que se use para lo sustantivo de la evaluación, porque es para la logística de aplicación".

En este sentido, para enfrentar la falta de presupuesto para la organización y la administración de la estrategia se llevó a cabo la redesignación de funciones y responsabilidades al interior de las áreas de la SEV involucradas en la implementación de la estrategia. Al respecto, la titular de la UPECE expresó que "a nivel de presupuesto de la Secretaría, para contratar personas son muy, muy limitados, porque aunque se manejan presupuestos muy grandes, básicamente están ya etiquetados. Entonces el personal que está aquí es el que ha estado siempre y lo que hicimos nosotros, al llegar pues es con base a la experiencia que hemos tenido en otras áreas, te digo con la guía y la experiencia del Secretario, pues implementar todo esto y enseñar a las personas que están aquí, pero básicamente recae la decisión pues en mi persona en estas áreas". Asimismo, el recurso presupuestal a nivel operativo también fue limitado.

Los actores de nivel operativo al ser consultados al respecto, comentaron que no existía un recurso financiero para organizar e implementar la estrategia orientada a elevar los niveles de logro académico de los alumnos de primaria, y que sólo contaban con las aportaciones que reciben de la SEV. La supervisora de Xalapa señaló, "nosotros como supervisión escolar no contamos con recursos de ninguna índole, lo único que a veces nos van ayudando son con quinientos pesos y eso de vez en cuando, cuando hay recursos". Por otra parte, la directora de la escuela 1 de Xalapa comentó que el recurso viene del trabajo continuo de docentes y padres de familia que participan en concursos y programas. "… si quieres ganarte algo tienes que participar tienes que trabajar, como les digo a los papás -No nos dan, no nos vamos a quedar cruzados de brazos, vamos a trabajar para conseguirlo- y a las autoridades les digo -No me quieren dar, pues voy a tocar otras puertas-".

En el mismo sentido, la directora de la escuela 2 de Xalapa solamente cuenta con la ayuda voluntaria que ofrecen los padres de familia y afirmo "lo que recibe la escuela son las aportaciones de los padres de familia". Asimismo, en la zona Teocelo los directivos de las escuelas entrevistadas manifestaron que los recursos económicos que reciben provienen del programa estatal Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), que es el fondo destinado a la mejora del inmueble escolar y a la compra de materiales didácticos y de uso diario para las actividades que realizan los alumnos, dependiendo de las necesidades que detecten los padres de familia y docentes.

Al respecto, la directora de la escuela 1 de Teocelo expresó que "afortunadamente la escuela cuenta con el programa de AGE, viene siendo un apoyo para la gestión escolar…por ejemplo en nuestra escuela se le otorgaron siete mil pesos, de esos siete mil pesos tú los puedes destinar en dos rubros que pueden ser de mantenimiento del edificio escolar o pueden ser compra de material didáctico". De la misma manera, la directora de la escuela 2 de Teocelo refirió que "en cuestión económica la llevan los padres de familia, yo nada más hago sugerencia, por ejemplo de lo necesita la escuela, podríamos requerir algún material y ya ellos, en sus sesiones, tomarán la decisión de comprarlo o no, se supone que ellos deben llevar la contabilidad de todo pero yo tengo que asesorarlos…".

Como podemos observar la estrategia implementada por el sistema educativo de primaria de Veracruz para la mejora del logro académico de los alumnos, así como los diversos recursos asignados (fuentes de información, talleres y documentos de apoyo pedagógico, la autocrítica, entre otros) a la estrategia y la forma en que resolvieron los obstáculos (restricciones), constituyen evidencias que permiten identificar las capacidades locales del sistema educativo en sus tres dimensiones: política, organizacional y técnica. Las cuales se analizaran a continuación.

3. Análisis de las capacidades locales del sistema educativo primario de Veracruz

La capacidad política

La capacidad política se relaciona con el liderazgo, por lo que la experiencia de los actores a nivel centrales en el área de educación y en la evaluación educativa, así como la capacidad para coordinar y movilizar recursos y actores a nivel operativo, permitieron implementar la estrategia educativa para elevar el logro académico de los alumno de

primaria. En primer lugar, es importante mencionar que la trayectoria profesional del Secretario de Educación del Estado de Veracruz en el área de las políticas públicas educativas se orienta a la planeación, administración y calidad educativa con una fuerte orientación hacia la evaluación de los procesos educativos (SEV, 2010).

En segundo lugar, es preciso mencionar que la capacidad de coordinar y movilizar recursos y actores requiere de un ambiente político estable, que facilite la implementación de un SRCE o de cualquier política pública. La estrategia en Veracruz se ha desarrollado en un ambiente con dichas características debido a que actores con poder de decisión directamente involucrados en la educación primaria se han incorporado a las acciones emprendidas por la SEV, según lo expresa la titular de UPECE al señalar que existe "muy buen trato y diálogo con los sindicatos". Asimismo, la Subsecretaria de Educación Básica, cuando se le consultó respecto de las resistencias de algunos grupos afirma que "los sindicatos no se metieron". Sin embargo, como se mencionó anteriormente, hubo resistencia por parte de los supervisores educativos; estos actores operativos fueron los más renuentes en aceptar la publicación de la información del logro académico de la prueba ENLACE.

Los actores del nivel central llevaron a cabo un trabajo de sensibilización y responsabilización por los resultados obtenidos para que los supervisores escolares aceptaran la difusión de la información del logro académico de sus zonas, según lo expresó la Subsecretaria de Educación Básica. "[…] todo está en razón de vernos a nosotros mismos y ponernos metas, metas a superar, no meta en comparación de otro. Un compromiso personal en cuanto a mi desempeño, no me voy a comparar con el de enfrente para saber si otro avanza, porque me puedo frustrar, porque los niños son otros, el medio es otro. El aprendizaje de los alumnos tiene que ver con muchos factores: el desempeño docente, las condiciones de organización y funcionamiento de la escuela, la llegada oportuna de los materiales de apoyo para los niños, libros de texto, materiales educativos, la propia gestión escolar. En fin, entonces cada maestro hiciera su 'Plan de Mejora' y nos diera a conocer sus experiencias exitosas".

Asimismo, los actores a nivel central utilizaron los recursos de la información y la autonomía de las escuelas para la implementación de la estrategia, al promover que docentes fueran quienes fijaran metas y estrategias a través de la elaboración de un "plan de

mejora". Así lo mencionó la Subsecretaria de Educación Básica al referir que "el plan de mejora no lo hacemos nosotros, lo hace el maestro, él se va a medir, él va revisar dónde están mal sus niños, el de las particulares igual y el de la urbana igual, y van a establecer sus propios mecanismos de mejora, no se los damos nosotros. Nosotros les damos las herramientas de mejora".

Por su parte, actores del nivel operativo como los supervisores de zona y directores de las escuelas, demostraron tener capacidad política al retomar la forma de trabajo de los actores del nivel central, frente a la renuencia de directores y docentes a aceptar la elaboración del "plan de mejora". Por lo que la estrategia se desarrolló como trabajo colegiado en los consejos técnicos de cada escuela, donde director y docentes ven sus resultados y determinan las propuestas para mejorarlos. Al respecto, la supervisora de zona Xalapa mencionó que "los maestros han analizado [los resultados] a través de los colegiados, ha funcionado mucho el trabajo colectivo".

La estrategia implementada en los consejos técnicos pudiera considerarse como un mecanismo de consecuencias indirecto, pues si uno o dos profesores no se incorporan al desarrollo del "plan de mejora", se ven presionados por sus demás compañeros que en lugar de criticarlos, les ofrecen propuestas para mejorar el logro académico de su grupo. También, los incentivos discursivos constituyen un mecanismo al que recurren los actores operativos tanto de la zona Xalapa como de la zona Teocelo para fomentar la participación.

En este sentido, la directora de la escuela 1 Xalapa señaló, "y bueno mi manera de consentir a los maestros y de apapacharlos o de estimularlos casi siempre es de manera general cuando pasa algo bueno ya sea por un festival o las calificaciones o las juntas o lo que sea, hago la felicitación extensiva para todos y siempre manifestando lo orgullosa que estoy de mi equipo, de mi personal y manifestando que los buenos resultados de la escuela o el buen prestigio que tiene el plantel es gracias a la labor que desempeñan cada uno de los miembros del plantel desde el intendente hasta el director pasando por todos y cada uno de los maestros. Gracias a ellos es el resultado, uno solo no podría haber nadado contracorriente y es la manera de estimularlos".

Asimismo, la directora de la escuela 1 Teocelo mencionó que "lo que hacemos es de manera informal, ya cuando estamos de regreso para nuestras casa… pues aprovechar para

agradecerles su trabajo y el apoyo que me dan, y a los niños la responsabilidad que tienen y estarlas motivando y felicitando".

A pesar del apoyo de los supervisores y docentes, algunos actores del nivel operativo continúan cuestionando la utilidad de la prueba ENLACE, el uso de parámetros y el trabajo colegiado que se lleva a cabo para determinar estrategias, ya que lo consideran como una imposición oficial con fines políticos. Asumen que la evaluación es un proceso complicado y de observación diaria, pero que por cuestiones políticas y gubernamentales, el desempeño de los docentes es evaluado únicamente con base en contenidos curriculares. Así lo manifestó la docente de la escuela 2 de Xalapa al señalar que "lo que podemos hacer nosotros como docentes es mucho, pero comparado con lo que hace la sociedad, es poco. Entonces es la evaluación, retomando lo anterior, es algo muy complicado, porque por cuestiones políticas, gubernamentales dentro de nuestro Estado en cualquier contexto, se nos está evaluando o se nos está calificando nada más de una evaluación de contenidos mediante el examen de ENLACE, mediante el examen de PISA ."

La percepción anterior se vio reforzada por una serie de acciones, particularmente sustantivas, destinadas a mejorar la eficacia educativa a través de la aplicación de pruebas preparatorias en el ciclo escolar 2008-2009. Durante el mes de abril, las escuelas primarias de todo el estado tuvieron que aplicar varias pruebas destinadas a la evaluación del logro académico de los alumnos. En el lapso de un mes, las escuelas primarias tuvieron un periodo de evaluación que constó de tres pruebas distintas, y en el caso de las supervisiones de zona Xalapa y Teocelo este número ascendió a cuatro.

En primera instancia, por normativa oficial, de conformidad con el acuerdo 200 que establece los periodos de evaluación de la educación básica, el mes de abril está marcado para entrega de calificaciones parciales. Seguido del periodo de evaluación oficial, se aplicó la prueba pre-Enlace de la SEV destinada a identificar contenidos de mayor dificultad y las estrategias para aplicarlas en clase con la finalidad de preparar a los alumnos para la prueba ENLACE 2010.

La prueba pre-Enlace generó disconformidad entre los docentes por considerarla trabajo extra, porque cada uno ya había realizado su planeación atendiendo al plan de mejora ENLACE 2009, como lo confirman los siguientes testimonios. La supervisora de Xalapa comentó que "ellos ya hicieron su planeación y luego… viene que tiene que hacer

un plan de mejora y dicen -Es que ahora otra vez tengo que hacer un plan de mejora- ". Por su parte, la directora de la escuela 2 de Xalapa mencionó que "evaluando con los compañeros de cada grupo, ellos me hacen los comentarios que estos exámenes vienen a destiempo. En abril apenas están manejando el de ENLACE y se satura la información con lo que ya se tiene, o sea, que si se diera en forma y tiempo para cada ENLACE, para que cada maestro tuviera un tiempo o un lapso para ir chequeando en qué contenidos salieron bajos. Imagínate en estos tiempos ya estamos finalizando el ciclo. Entonces, no tiene una validez oficial para nosotros como maestros de grupo porque todo viene a destiempo, apresurado y no nos da tiempo para organizarnos y ver qué podemos avanzar en los siguientes meses".

También, la docente de la escuela 2 de Xalapa manifestó que "ahora ¿cuál es el problema? Que en ENLACE nada más se ven contenidos -están mal sus niños en suma y resta ¿qué actividades van a hacer para mejorar suma-resta? Pero entreguen su respuesta para la próxima semana-. Entonces realizar todo ese seguimiento y ver qué actividades y qué contenidos del programa se van a llevar a cabo con eso, es destinar tiempo y quitar a lo que realmente tenemos…que atender ".

A pesar de la inconformidad, los docentes realizaron un nuevo plan de mejora de acuerdo con el formato electrónico que les fue enviado por la Subsecretaría de Educación Básica. Aunado a lo anterior, las zonas escolares Xalapa y Teocelo aplicaron la prueba pre-Enlace de zona, cuyas actividades de análisis de los resultados y elaboración de estrategias se vieron interrumpidas por la prueba de la SEV. Y finalmente, se aplicó la prueba ENLACE 2010 a escala nacional.

Aunque el propósito de estas pruebas es mejorar la eficacia educativa hubo algunas consecuencias negativas. En primer lugar, los actores del nivel operativo conciben la prueba ENLACE como un asunto político y oficial, que no tiene el objetivo de ser una herramienta para mejorar el logro académico de los alumnos. Así lo manifestó el Apoyo Pedagógico de Teocelo al referirse a la prueba pre-Enlace de la Subsecretaría, "el pre-Enlace oficial, desde mi punto de vista, fueron como patadas de ahogado para saber de qué forma le hacían para subsanar muchas deficiencias que tiene el sistema educativo".

También, el docente de la escuela 1 de Xalapa expresó que "se pretendía mejorar el nivel en que estamos a nivel nacional, pero yo siento que fue un poco contraproducente el

hecho de saturarlos [a los alumnos], porque cuando llegó el examen ENLACE, ellos ya estaban hartos, chocados, aunque era el bueno ". En segundo lugar, el trabajo colaborativo de las escuelas que se lleva a cabo en las reuniones de consejo técnico que tiene el propósito de abordar asuntos pedagógicos y administrativos de la gestión escolar se ve restringido por los procesos prolongados de evaluaciones. De acuerdo con la experiencia de la docente de la escuela 2 de Xalapa, los consejos técnicos "prácticamente no funcionaron", debido a que los asuntos que se trataron en ellos estuvieron relacionados con la organización de la aplicación de las pruebas previas a ENLACE 2010.

En tercer lugar, se interrumpe el proceso de enseñanza-aprendizaje para dar espacio a la aplicación de pruebas estandarizadas que evalúan el logro académico del alumno. La docente de la escuela 2 de Teocelo mencionó que los alumnos adoptaron una actitud de tedio frente a los exámenes, además de que el trabajo en clase se vio interrumpido, y no se pudieron abordar apropiadamente los contenidos curriculares contemplados para el ciclo escolar.

En cuarto lugar, los resultados de las pruebas aplicadas pueden no ser significativos, debido a la actitud apática de parte de los alumnos hacia la prueba al momento de responder el examen. Durante la aplicación de la prueba ENLACE 2010 en la zona Teocelo, la directora de la escuela 2 explicó que los alumnos no contestaban las pruebas de manera apropiada. La funcionaria detectó que ni siquiera leían las instrucciones que les indicaban el modo en que debían contestar en la hoja de respuestas.

Finalmente, los testimonios anteriores pueden usarse para la retroalimentación entre los actores involucrados. Permiten construir un diálogo que refuerce la capacidad de toma de decisiones de los actores a nivel operativo para revisar el proceso de implementación de la estrategia y resolver restricciones en los procesos de evaluación del logro académico.

A pesar de las desventajas, el sistema educativo primario mostró capacidad política para construir las bases de una metodología para el uso de los resultados, tomando en cuenta la capacidad de toma de decisión de los actores a nivel operativo y de los contextos educativos. Por otra parte, los actores a nivel central han sido capaces de dar herramientas para reforzar la eficacia educativa a nivel de escuela, haciendo que los directores y docentes se fijan metas, parámetros y estrategias a desarrollar. En este sentido, terminan responsabilizándose por los resultados obtenidos.

En conclusión, la capacidad política ha permitido involucrar en la implementación de la estrategia a actores claves como supervisores escolares, directores, maestros, asesores técnico-pedagógicos (ATP's) y a otros actores como los sindicatos de maestros, así como a la Universidad Veracruzana y a los Institutos Tecnológicos Superiores, con el objetivo de la mejora continua.

La capacidad organizacional

La implementación de la estrategia implicó la determinación de objetivos, funciones y responsabilidades tanto a nivel central como a nivel operativo, así como la disponibilidad de recursos financieros. En este sentido**,** el Secretario de Educación de Veracruz, estableció como objetivo principal mejorar el aprendizaje de los alumnos a nivel básico y colocar a Veracruz entre las primeras diez entidades del país con mejor logro académico de la prueba ENLACE como lo mencionó el Apoyo Técnico Pedagógico de Teocelo "El Secretario tiene planteado que Veracruz llegue a estar entre los diez primeros lugares en ENLACE". Por lo que, las funciones y responsabilidades de la Subsecretaría de Educación Básica y de las áreas que la componen se enfocaron sobre este objetivo.

Las funciones y responsabilidades se dirigieron, en primer lugar, a la sistematización de la información**,** a cargo de la UPECE. Consistió en unificar los datos que alimentan el sistema de información para que la estrategia contara con una sola fuente de información confiable y pública dando como resultado el SUI.

Por otra parte, la capacidad organizacional de los actores a nivel central se observó en la sistematización de la información que se extendió a la evaluación de los distintos programas de educación básica que ofrece la SEV, con el objetivo de simplificar el proceso de rendición de cuentas. Esta acción permite al supervisor de zona concentrar la información que los directores reportan de manera electrónica, y a las autoridades centrales les permite obtener información sobre el grado de avance de cada uno de los programas de educación primaria.

Esto se utiliza como base para determinar el desempeño de las zonas escolares y ofrecer un panorama general de la situación estatal de la educación primaria. Aunado a lo anterior, las autoridades centrales dan seguimiento técnico y pedagógico mediante diferentes actividades. La primera es de manera documental, con reportes de avances, la

segunda es de forma presencial durante las reuniones regionales anuales, y la tercera, es de manera virtual a través del sitio oficial de la SEV y del blog de los docentes.

La capacidad organizacional del sistema educativo, también se observó en la administración de las funciones y responsabilidades de cada una de las áreas de la SEV involucradas en la implementación de la estrategia. Los actores a nivel central contaron con habilidades de comunicación, coordinación y negociación para unificar esfuerzos y multiplicar resultados. Un ejemplo de esto fue la colaboración de la Subsecretaría de Educación Básica, la UPECE, la Dirección General de Educación Básica Federal y la Estatal, así como la Dirección de Educación Indígena y la Subdirección de Informática para realizar documentos con la finalidad de difundir los resultados de las evaluaciones y las estrategias dirigidas a la mejora del logro académico, como son las "Sugerencias didácticas. ENLACE 2008". Otro ejemplo, fue la aplicación de la prueba pre-Enlace del ciclo escolar 2008-2009. En ésta se requirió de la colaboración de varias áreas para elaborar el examen estandarizado y el diseño de un formato electrónico que registrara los resultados de la prueba que automáticamente arroja los contenidos de mayor rezago para ser abordados en clase y preparar a los estudiantes para la prueba ENLACE 2010.

En cuanto a la capacidad organizacional a nivel operativo, la gestión de la estrategia varía entre las zonas y las escuelas. A nivel de supervisión de zona se llevó a cabo un proceso de evaluación de manera paralela a la SEV. El propósito de realizar este proceso es contar con información previa a ENLACE que sirva para reforzar los contenidos de mayor rezago educativo. Las supervisiones de zona devuelven la información a las escuelas, aunque el proceso es diferente para cada una. Por ejemplo, la supervisión de zona Xalapa proporciona a los directores, bibliografía que pueden consultar de manera electrónica, mientras que las escuelas en la supervisión de zona Teocelo llevan a cabo la elaboración de un plan de mejora, sin un formato uniforme, alimentado por la información que les proporciona la supervisión.

Además, la supervisión de zona Teocelo cuenta con estándares para determinar el desempeño de los alumnos, elaborados a partir del porcentaje de reactivos correctamente respondidos por los alumnos, identificándolos por colores verde, amarillo y rojo. Estos estándares son del conocimiento de las escuelas, las cuales reciben los resultados de la evaluación para realizar su "plan de mejora". Sin embargo, es posible identificar dentro del

proceso de evaluación, ciertas características que comparten las zonas, entre las que se encuentran las siguientes:

- Información que proviene de pruebas estandarizadas que se adquieren en casas editoriales.
- Autoridad de las escuelas para elaborar sus propios planes de mejora y determinar sus estrategias para abordar los contenidos de mayor rezago.
- Inexistencia de un mecanismo de consecuencias.
- Financiamiento de la evaluación mediante donaciones de los padres de familia que se destina a la adquisición de pruebas, logística y papelería.

Por otra parte, la capacidad organizacional de las escuelas que participaron en esta investigación muestra diferentes formas de implementar la estrategia. La escuela 1 de Xalapa utilizó el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE). La gestión escolar que se llevó a cabo en esta escuela es compleja. En primer lugar, se elaboró de manera conjunta un PETE, el cual sigue las pautas de la metodología de marco lógico y año con año se va modificando según se vayan cumpliendo las metas propuestas. A final del ciclo escolar, se exponen de manera pública los resultados del PETE mediante un periódico mural.

La distribución de las actividades de evaluación y seguimiento implicaron reuniones diarias de una hora cada una, y la participación de los padres de familia quienes mediante una encuesta evalúan el desempeño de docentes y director. Así lo explicó la directora de la escuela 1 de Xalapa al señalar que "como en nuestra planeación tenemos que reunirnos 4 días porque el jueves está destinado a padres de familia, ese día hay comunicación del docente con ellos. Pero los demás días son días destinados para academia, es muy rico tener reuniones de academia general, pero también a veces es necesario que el maestro tenga contacto con su compañero de grado. Entonces nosotros tomamos dos días para academia de grado y dos días para academia general… Pero ahí no termina el trabajo, como a fin de año se tiene que hacer un pizarrón de rendición de cuentas para los padres de familia… en esas encuestas, los alumnos dan sus puntos de vista sobre las eficiencias o deficiencias de la escuela y de los docentes, los padres de familia también".

Por otra parte, la escuela 1 de Xalapa participó en numerosos programas federales y estatales, como Escuelas de Calidad, Tiempo Completo, AGE (Ayuda para la Gestión

Escolar), y los docentes participan en concursos estatales y en actividades educativas como foros de discusión. Todos estos programas y actividades aportaron recursos financieros a la escuela con los que se ha podido mejorar y ampliar la infraestructura de la misma, la cual cuenta con dos salones de usos múltiples y un área de cómputo donde se imparten clases.

Por su parte, la escuela 2 de Xalapa se organizó de manera mensual. Dedica un día laboral a los consejos técnicos estableciendo al inicio del ciclo escolar el calendario de las reuniones. Durante las sesiones de los consejos se establecieron los criterios de evaluación para conformar la calificación de los alumnos, se trataron asuntos administrativos y pedagógicos. Conviene señalar que a pesar de que la escuela participó en el programa Escuelas de Calidad, la gestión escolar no se realizó conforme al PETE.

En la zona Teocelo, la escuela 1 llevó a cabo la implementación de la estrategia de manera formal e informal. La planeación de las clases la realizó cada docente anotando en una libreta los contenidos que se van a abordar diariamente. Sin embargo, cuando se obtuvieron los resultados de ENLACE se reestructuró la planeación inicial que generalmente, coincide con la información del examen diagnóstico. Las actividades de análisis y elaboración del plan de mejora y reestructuración de la planeación se llevaron a cabo en reuniones formales que se celebran de manera extraordinaria. Es importante mencionar que, la planeación que se realizó en la escuela se hace de manera que los programas en los que participa se incorporen a los contenidos que abarca el currículum, se puede observar que existe una estrategia de alineación de programas.

Las actividades de seguimiento de la directora de la escuela 1 de Teocelo se llevaron a cabo en los consejos técnicos y también en reuniones informales al final de las clases cuando ella y el personal docente realizan el trayecto de regreso a sus lugares de residencia. También se llevaron a cabo reuniones bimestrales con padres de familia para mostrar el avance educativo de sus hijos, utilizando la carpeta de evidencias que recoge trabajos y evaluaciones de los alumnos.

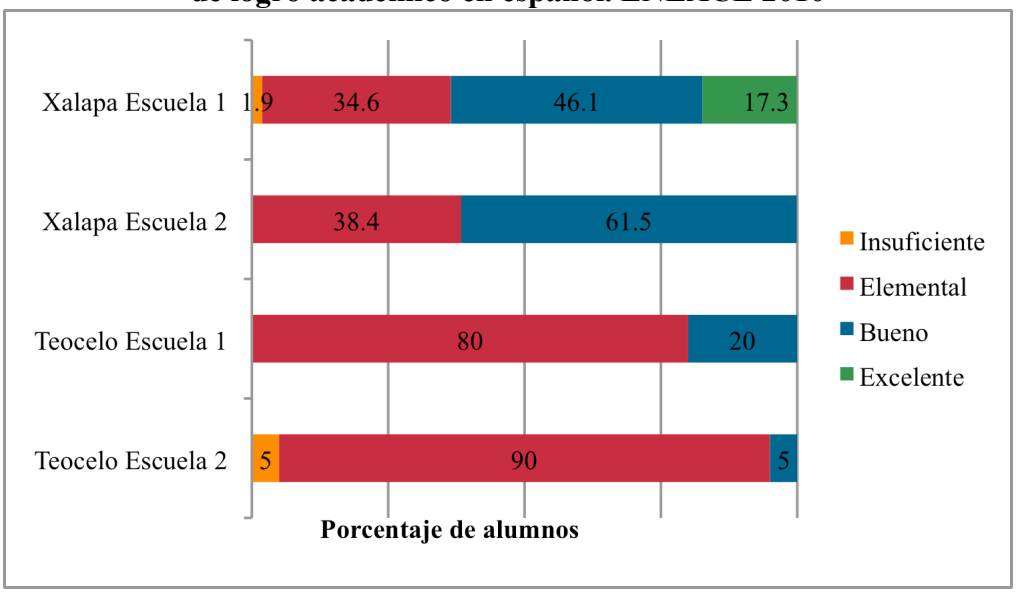
La escuela 2 de Teocelo se organizó de manera formal a través de reuniones mensuales en consejo técnico y trimestral para el seguimiento del avance en el logro académico de los alumnos. También se celebraron reuniones informales con la asociación de padres de familia para la administración del dinero que proviene de sus aportaciones y del programa AGE, y para organizar pláticas sobre temas de salud e higiene.

Se puede concluir que la escuela 1 de Xalapa es la que más ha desarrollado actividades sistemáticas de evaluación, retroalimentación, seguimiento y monitoreo, en comparación con el resto de las escuelas. Esto debiera reflejarse en el logro académico de sus alumnos, sin embargo, no es así. De acuerdo con la prueba ENLACE 2010, el porcentaje de alumnos con un logro académico bueno es mayor en la escuela 2 de Xalapa, además que de que ésta no presenta alumnos con desempeño insuficiente (véanse figuras 4.2 y 4.3). Por otra parte, es importante señalar que la escuela 1 de Xalapa aproximadamente 17 de cada 100 alumnos tiene in desempeño excelente en español y 9 de cada 100 en matemáticas.

Por su parte, las escuelas de la zona Teocelo tienen niveles de logro académico más bajos en comparación con la zona Xalapa, posiblemente asociados a su contexto. Los docentes de la zona Teocelo asumen que el contexto escolar es una desventaja "… los niños están en cierta desventaja porque prácticamente nosotros somos el único medio de información que tienen los alumnos. Porque la mayoría de los padres son analfabetas o un poquito saben leer y escribir, entonces obviamente no hay Internet, el único medio de comunicación es la radio, entonces son cosas que en un contexto urbano, que no hay en el contexto rural", "Lo que he observado es que ellos [los docentes] sienten mucha frustración cuando el niño no puede, allá es bien difícil, yo les digo -miren maestros no se sientan mal se ha visto que hemos subido y no se sientan mal porque el trabajo es totalmente de usted aquí no hay papito ni mamita que apoyen a los niños como en las ciudades, que si el niño va mal en matemáticas anda uno como loco viendo maestro particular para que apoye al niño, nosotros no podemos hacer eso porque las mamás nos dicen -no pues yo no sé leer, yo no sé hacer cuentas ¿cómo le ayudo?-".

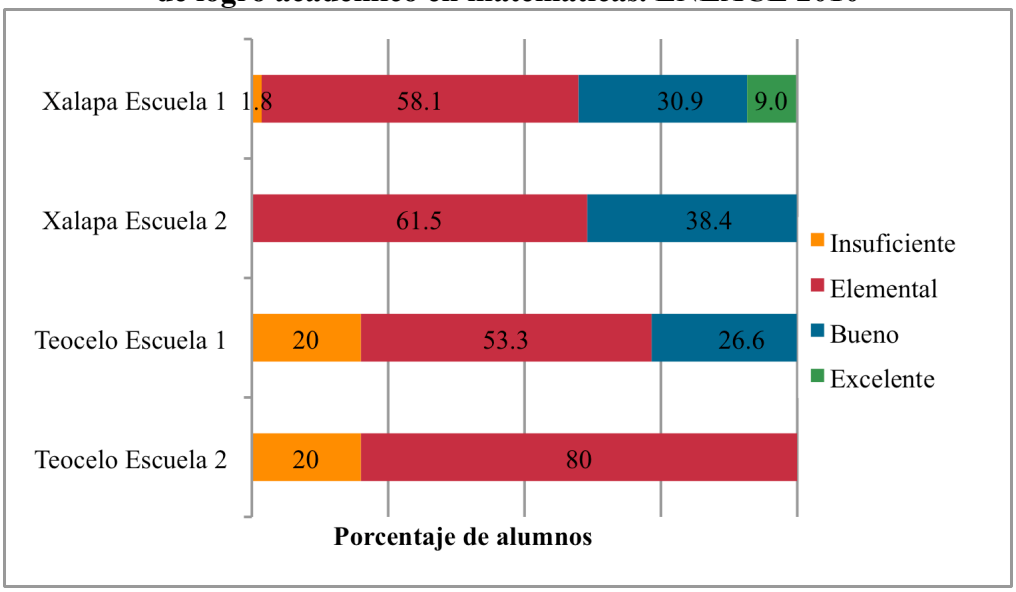
La escuela 1 de Teocelo, a pesar de tener la modalidad de multigrado pentadocente, tienen una mayor proporción de alumnos con desempeño bueno, que en la escuela 2 de modalidad completa, donde solo 5 de cada 100 alumnos muestra un desempeño bueno. Si bien la escuela 2 lleva a cabo la implementación de la estrategia para elevar el logro académico de manera formal a través de gráficas estadísticas, no se observa una relación directa con sus resultados. Por lo tanto, no se puede concluir que el seguimiento sistemático del logro académico produjo mejores resultados en la zona Teocelo.

Figura 4.1
Distribución de los alumnos de primaria de las escuelas de Xalapa y Teocelo por nivel de logro académico en español. ENLACE 2010



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEV (2010a).

Figura 4.2
Distribución de los alumnos de primaria de las escuelas de Xalapa y Teocelo por nivel de logro académico en matemáticas. ENLACE 2010



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEV (2010a).

Como conclusión podemos observar que la capacidad organizacional de los actores a nivel central y a nivel operativo permitió aprovechar la información de la estrategia como base de la planeación educativa de las escuelas primarias, siendo una característica común de ellas, debido a que la planeación se basa en el "plan de mejora" que se construye a partir de los resultados de la prueba ENLACE, la información del examen diagnóstico que realizan al inicio de clases, el currículum y en el caso de las zonas Xalapa y Teocelo, en los resultados de su prueba estandarizada pre-Enlace. Asimismo, reforzó la responsabilización y autoridad de los actores a nivel operativo por el logro académico de los alumnos.

La capacidad técnica

Se identificó la capacidad técnica a través del uso de tecnología, la capacitación y gestión del personal para la operación de la estrategia. Para la implementación de la ésta, la SEV cuenta con una plataforma de comunicación vía Internet, la cual permite tener acceso al Sistema Único de Información (SUI). Dicho sistema, concentra, analiza la información y es la fuente primaria de los actores a nivel central para realizar estrategias y programas de trabajo. El nivel de desagregación de los datos permite hacer un seguimiento individual del alumno, y resuelve la restricción de posibles cambios de residencia.

La capacitación de los actores a nivel operativo para el acceso, la captura de los datos y uso de la información que alimenta el SUI se llevó a cabo mediante una dinámica de efecto *cascada*, donde los supervisores de zona fueron los primeros en capacitarse. Posteriormente, hicieron lo propio con los directores de sus zonas, y finalmente, los directores capacitaron a los maestros. Esta dinámica tiene la ventaja de incorporar a los actores fundamentales en la implementación de la estrategia que contribuye a la institucionalización del sistema.

También existe una dinámica de focalización de las responsabilidades de los actores educativos, de tal forma que las autoridades centrales se enfocan en el seguimiento y la evaluación de las supervisiones de zona. Las supervisiones de zona lo hacen a nivel de escuela, los directores se centran en el logro académico de los grupos y por último, los docentes realizan este trabajo por cada alumno. La Subsecretaria de Educación Básica mencionó "Ya todo es en línea, la captura de la información estadística, también el área correspondiente hace una evaluación del cumplimiento de cada zona escolar". Esta

dinámica de focalización y el uso de la tecnología permiten que se impartan cursos de actualización docente a distancia, mediante el programa "Instituto Consorcio Clavijero", para cubrir las necesidades de actualización de cada supervisión de zona.

Por otra parte, la autoridad como elemento de participación de los actores operativos en la toma de decisión, se observa en la comunicación y retroalimentación de ideas y estrategias que los docentes realizaron a través de los consejos escolares, reuniones informales, reuniones con autoridades centrales y en el uso del portal oficial para los docentes. Asimismo, el programa *Teleclases* de la SEV que imparte clases televisadas, es otro ejemplo de autoridad, debido a la dinámica de colaboración de las autoridades centrales con actores operativos para diseñar, evaluar y mejorar el trabajo que realizan los docentes que participan en el programa. Así lo mencionó la Subsecretaria de Educación Básica al referir que "en todas las clases hay dos, tres minutos para recordarle al maestro el enfoque de la asignatura, eso es muy importante. Entonces, los talleristas lo que hacen es ver la teleclase y comenzar a comentar si el maestro cumplió el enfoque, hacer preguntas, y hacer comentarios: como que el maestro le daba la espalda a los niños… si sabemos que es un error -¿nosotros lo hacemos?-. Entonces esto te permite que los maestros hagan una reflexión personal, sin que tú les digas que están mal, ellos las hacen y de esos errores que ustedes plantearon sacamos provecho de las teleclases y eso nos ayudó muchísimo en los talleres, porque maestros frente a clase, por un lado tenemos la reflexión del enfoque, y después veíamos el desempeño docente frente al grupo".

Por su parte, los directores de escuela demostraron capacidad técnica para llevar a cabo sus responsabilidades de gestión administrativa, debido a que no recibieron capacitación para orientarlos sobre las funciones directivas. Los directores de escuela como cualquier miembro académico de la escuela tienen una formación profesional de docentes, por lo que debieron aprender sobre la marcha el trabajo de gestión administrativa de la escuela, refieren tanto la directora de la escuela 1 de Xalapa como la directora de la escuela 1 de Teocelo.

Finalmente, lo referente a la asignación de consecuencias en las escuelas primarias se realizó de manera informal. La dirección escolar tiene pláticas individuales con los docentes, y exponen los casos de los alumnos que no muestran un avance de su logro académico. Así, hay un intercambio de ideas para aplicar diferentes estrategias que ayuden

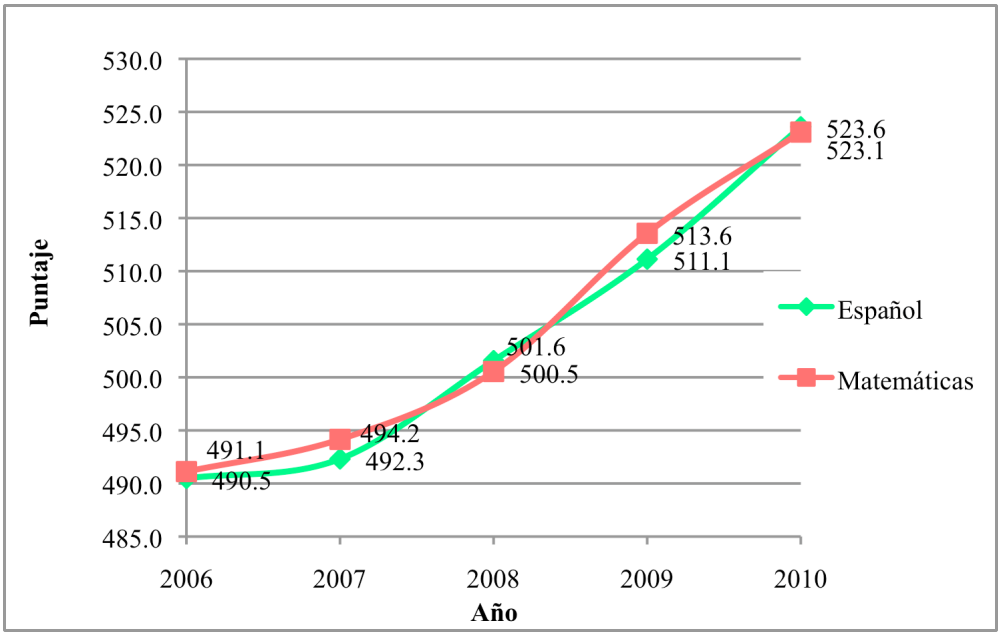
a mejorar el avance académico del alumno. Asimismo, la dirección escolar se reúne de manera informal con los docentes para reconocer el trabajo y la dedicación de éstos cuando se obtienen resultados favorables en el logro académico de los alumnos. Lo anterior nos muestra que a nivel operativo, todavía no existe un mecanismo de consecuencias punitivo que pueda sancionar el desempeño de los actores involucrados.

4. Corolario

Los resultados indican que en los últimos seis años, el sistema de educación primaria del estado de Veracruz, no implementó un SRCE, sino una estrategia orientada a mejorar la eficacia educativa, como parte de una política estatal marcada por la agenda gubernamental con el objetivo de elevar el logro académico de Veracruz a nivel nacional. Esta estrategia fue planeada desde el nivel central para ser implementada a nivel operativo, por lo que es una política pública *top down*. Cabe señalar que el sistema educativo estatal desarrolló en su estrategia dos elementos de un SRCE: la información y la autoridad. En primer lugar, el nivel central elaboró un sistema de información para la difusión y el seguimiento del logro académico. En segundo lugar, promovió la autoridad de los actores a nivel operativo a través de la capacidad para influir en la toma de decisiones sobre la gestión de las acciones orientadas a mejorar la eficacia educativa.

De esta forma, es posible afirmar que el impacto de la estrategia implementada por el sistema educativo de Veracruz a nivel de primaria, ha sido positivo; si bien, la relación entre la estrategia y la tendencia del logro académico a nivel primario no es lineal, podría contribuir a explicar el avance sistemático de los resultados de ENLACE.

Figura 4.3
Puntaje de ENLACE en Veracruz (2006-2010). Alumnos de primaria, español y matemáticas



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEP (2010a)

El sistema educativo primario de Veracruz demostró tener capacidades locales para implementar la estrategia de mejora de la eficacia educativa, al usar los recursos disponibles y resolver restricciones. Los recursos disponibles incluyen las diversas fuentes de información, los talleres y reuniones regionales, los documentos de apoyo pedagógico y la autocrítica. En lo referente a las restricciones, es importante señalar que la principal fue la renuencia de los actores a nivel operativo a aceptar los resultados de la evaluación estandarizada del logro académico de los alumnos y hacia la publicación de los resultados para definir rutas de acción orientadas a mejorar la eficacia educativa. Por su parte, la asignación presupuestal para la implementación de la estrategia, también fue una restricción, debido a que ésta fue muy limitada ya que únicamente se cubrió el aspecto logístico de la aplicación de las pruebas estandarizadas.

La estrategia cuenta con cierto grado de consolidación, sin embargo se requiere que las capacidades locales del sistema educativo del nivel de primaria se enfoquen en la construcción de estándares, de un mecanismo de consecuencias y en la sistematización de prácticas pedagógicas que fortalezcan la eficiencia del sistema educativo a nivel primario. En primer lugar, al no desarrollar los estándares, los actores involucrados en el sistema

educativo probablemente no sepan de qué se hacen responsables. En segundo lugar, al no generar mecanismos de consecuencias, no existe presión hacia los actores que tienen un desempeño insatisfactorio, tanto a nivel central como a nivel operativo; y en ese sentido, es necesario establecer premios o galardones a los buenos actores de ambos niveles para identificar y reproducir sus acciones.

Respecto al tema de las capacidades locales, en el sistema educativo de primaria de Veracruz, podemos decir que la capacidad política de los actores a nivel central, permitió implementar la estrategia para elevar el logro académico, al promover que los docentes del nivel operativo fueran quienes fijaran metas y acciones a partir de los resultados de la prueba ENLACE. Asimismo, los supervisores de zona y directores de las escuelas, demostraron tener capacidad política al retomar la estrategia de sensibilización de los actores del nivel central, para conciliar la opinión de directores y docentes frente a la renuencia de la publicación y el manejo de los resultados de la prueba ENLACE.

La capacidad organizacional de los actores a nivel central se observó en el trabajo coordinado entre diferentes áreas de la SEV para organizar la estrategia y elaborar documentos de apoyo dirigidos a los actores de nivel operativo. Éstos fueron capaces de organizarse a partir de los documentos elaborados por el nivel central, donde se identificaron los errores de mayor incidencia de la prueba ENLACE. Asimismo, las capacidades organizacionales de escuelas participantes se manifestaron de distintas maneras, desde las más complejas, hasta las más sencillas y rutinarias; sin embargo, no se observó una relación directa entre capacidad organizacional compleja y mejores logros académicos, incluso para ambos contextos educativos considerados. Es importante señalar, que la organización de la estrategia como fue concebida, ocupó el tiempo que los docentes requieren para abordar apropiadamente los contenidos curriculares contemplados para el ciclo escolar 2008-2009, lo que finalmente afecta negativamente los logros académicos del alumno.

La capacidad técnica se identificó a través del uso de tecnología, la capacitación y gestión del personal para la operación de la estrategia. A nivel central, se cuenta con una plataforma de comunicación vía Internet, la cual permite tener acceso al Sistema Único de Información (SUI). A nivel operativo, los directores de escuela demostraron capacidad

técnica para llevar a cabo sus responsabilidades de gestión administrativa, debido a que no recibieron capacitación para orientarlos sobre las funciones directivas.

En conclusión, la estrategia para elevar el logro académico de los alumnos a nivel primario de Veracruz, se presenta como una política pública *top down* debido a que fue concebida y organizada desde el nivel central. Los actores de este nivel, bajo un clima de estabilidad política encabezado por el Secretario de Educación de Veracruz, fueron capaces de alinear a los actores a nivel operativo para aceptar los criterios de la mejora del logro académico de los alumnos; haciendo del análisis de los resultados y el uso de las herramientas pedagógicas, prácticas sistematizadas y continuas de las escuelas primarias en los contextos educativos. En este sentido, se generó una dinámica de evaluación-retroalimentación-redefinición de estrategias donde los actores a nivel central evalúan y retroalimentan a los actores a nivel operativo mediante la información de los resultados de las evaluaciones, y a su vez, analizan los resultados y llevan a cabo la planeación y definición de estrategias que aplicarán dentro de las aulas escolares para mejorar el logro académico de los alumnos, de acuerdo a su contexto educativo.

V

Conclusiones y recomendaciones

La política pública de descentralización educativa llevada a cabo a partir de la firma de ANMEB, hizo responsables a las entidades federativas de los servicios de educación básica que proporcionan dentro de su jurisdicción estatal y éstas deben hacerlo de acuerdo con los lineamientos generales impuestos por los programas nacionales de educación. No obstante, la descentralización no ha sido integral, debido a que el campo de acción de los sistemas estatales educativos se ha visto reducido por las restricciones que enfrentan al responder a los lineamientos nacionales. Sin embargo, los sistemas educativos estatales han desarrollado capacidades locales para ofrecer los servicios de educación básica.

En este trabajo se ofreció una definición de capacidades locales, como el conjunto articulado de habilidades institucionales que corresponden al ámbito jurisdiccional del nivel estatal de gobierno, orientadas a resolver restricciones internas y externas, a través del fortalecimiento o la innovación en los factores o variables considerados críticos para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Se ofrecieron tres enfoques del concepto de capacidades locales. El primero es el enfoque organizacional instrumental que hace un análisis práctico funcional, limitándose al desarrollo de habilidades y competencias de los recursos humanos (Rosas, 2008). El segundo enfoque es la capacidad institucional como proceso dinámico que mejora las habilidades de los funcionarios ejecutivos y administrativos de alto mando (Cohen, 1993 citado en Lusthaus et. al. 1999). Y el tercer enfoque es el político contextual, que comprende una noción amplia e inclusiva que hace alusión al ámbito político, es un enfoque interactivo y relacional que permite reconocer elementos contextuales, así como el vínculo entre ellos, dada la definición que establecimos de capacidades locales, se retomó el enfoque político contextual para el análisis del problema de estudio. Es necesario puntualizar que este enfoque comprende tres dimensiones analíticas: político, organizacional y técnico.

De esta forma, la presente investigación produjo evidencia de las capacidades locales tanto políticas como organizacionales y técnicas, del sistema educativo de Veracruz para implementar una estrategia con el objetivo de elevar el logro académico de nivel de

primaria de dicha entidad federativa, dando resultados positivos, que si bien no hubo aumento sensible en los logros académicos, se presentó un crecimiento continuo de los mismos.

Dentro del ciclo de las políticas públicas uno de los grandes retos de la implementación es conseguir el cambio en formas de trabajo de una institución para cumplir con el objetivo planteado. Pudimos observar que, en el proceso de implementación de la estrategia de elevar el logro académico a nivel primario, los actores a nivel central del sistema educativo tuvieron la capacidad política de sensibilizar a los actores a nivel operativo sobre la evaluación estandarizada y el uso de la información para definir rutas de acción orientadas a la eficacia educativa. Asimismo, los actores a nivel central tuvieron la capacidad política para generar un ambiente de estabilidad y cooperación en relación con la operación de la estrategia orientada a elevar el logro académico de los alumnos entre los diversos actores educativos como los sindicatos de maestros a nivel primario. La implementación de la estrategia recurrió a la capacidad técnica para capacitar a los supervisores de zona sobre los aspectos administrativos, técnicos y de gestión escolar en el uso de las herramientas pedagógicas, y estos a su vez lo hicieron con los directores escolares, quienes finalmente hicieron lo propio con los docentes.

El sistema educativo de Veracruz desarrolló la capacidad organizacional para definir funciones y responsabilidades, retomando la planeación participativa, donde los actores a nivel operativo formaron parte del proceso de toma de decisión, aunque éste se centró únicamente en la definición de metas y estrategias para mejorar el logro académico de los alumnos.

Dadas las características particulares y complejas del sistema educativo de Veracruz pudimos analizar la eficacia de la implementación de la estrategia en contextos educativos diferenciados. Comparando a las zonas de Xalapa y Teocelo, es evidente que la primera tiene mejores resultados de eficacia educativa que la segunda. Sin embargo, al hacer un acercamiento y comparar a las escuelas participantes, se observó que la operación de la estrategia tiene mejores resultados de los logros académicos de los alumnos, en las escuelas donde se realiza un seguimiento mensual y sistemático de la evaluación de los alumnos, dando preferencia a las actividades pedagógicas para cubrir el currículum, que en aquellos

planteles con una organización más compleja donde se destinan más tiempo para la planeación y seguimiento de la estrategia.

Recomendaciones

Es importante mencionar algunos aspectos de la evaluación educativa que pudieran constituir retos para las capacidades locales y para la estrategia. El primero es la autoridad de los actores operativos para utilizar pruebas estandarizadas que aplican a los alumnos. Las supervisiones de zona y los docentes, al utilizan pruebas estandarizadas de casas editoriales, esto pudiera influir en los resultados, debido a que estas pruebas son accesibles al público y pueden ser adquiridas previamente a su aplicación. Sin embargo, este riesgo varía dependiendo del contexto educativo de las escuelas primarias.

Tomando como referencia la supervisión de zona Xalapa y Teocelo, este riesgo aumenta para el caso de la primera porque la accesibilidad de padres y alumnos a las pruebas es mayor, dadas sus características educativas y laborales del contexto educativo de las escuelas primarias de esta zona. Por lo tanto, la supervisión de zona Xalapa debe realizar negociaciones con las casas editoriales para que las mismas pruebas estandarizadas que hayan comprado para el proceso de evaluación, no se encuentren a la venta, al menos durante el periodo previo a su aplicación. Lo anterior no implica que no se puedan realizar ejercicios con pruebas estandarizadas para que los alumnos se familiaricen con este tipo de exámenes. En el caso de la zona Teocelo, el riesgo es menor. La posibilidad de que los alumnos puedan adquirir los mismo exámenes estandarizados se reduce, debido a ciertos factores relacionados con su contexto, porque la mayoría de las localidades de la zona son aisladas, donde el único medio de comunicación masiva es la radio, además el poder adquisitivo de algunos padres de familia es reducido, lo que reduce el riesgo de adquirir las pruebas estandarizadas previamente a su aplicación.

El segundo aspecto que podría afectar a las capacidades locales y a la estrategia son los criterios para promover a los alumnos de grado escolar. Los criterios nacionales de promoción consideran lo siguiente:

> ***"PROMOVIDO****: Si el alumno obtiene Calificación Final aprobatoria en Español y Matemáticas y si, además, su Promedio General Anual es mayor o igual a 6.0. De igual forma, deberá promoverse al alumno que obtenga calificaciones finales*

menores que 6.0 en algunas de las asignaturas que no sean Español ni Matemáticas, y su Promedio General Anual sea de 6.0 o más.

***NO PROMOVIDO**: El alumno no será promovido si reprueba Español o Matemáticas; o si aprueba esas dos asignaturas, pero su Promedio General Anual es menor de 6.0*" (SEP, 2008: 32)

De acuerdo con esta disposición oficial, la promoción de un alumno no coincide con los criterios de eficacia educativa, debido a que ENLACE además de evaluar esas dos materias, cada año introduce un contenido curricular diferente en su evaluación. Resulta contradictorio que las autoridades educativas federales solo tomen en cuenta la promoción de los alumnos de primaria con base a dos materias, mientras que se promueve un currículum integral que contiene asignaturas como ciencias naturales, geografía, historia, formación cívica y ética.

Lo anterior podría tener consecuencias negativas en las capacidades locales para la implementación de la estrategia. En primer lugar, a nivel operativo habría consecuencias dentro del proceso enseñanza-aprendizaje, porque los docentes dedicarían menos tiempo en clase para abarcar todos los contenidos del curriculum, concentrándose en las materias de español y matemáticas. Esto podría incrementarse debido al mecanismo de consecuencias federal que sólo se basa en los resultados de español y matemáticas de la prueba ENLACE como criterio para otorgar el estímulo económico, así como 50 puntos en Carrera Magisterial para los docentes con mejores resultados.

En segundo lugar, podrían existir repercusiones en la capacidad docente para ejercer su autoridad. La formación docente, en instituciones de educación superior, prepara a los futuros maestros en el manejo de asignaturas y contenidos que abarcan todo el currículum de primaria. Sin embargo, resulta discordante que al salir al campo laboral, estos se enfrenten a las normas escolares que dictan focalizar su desempeño educativo a dos materias, lo cual reduce su capacidad para abarcar un curriculum más amplio. En el caso del sistema educativo primario de Veracruz, esto podría limitar el avance obtenido en la autoridad de las escuelas para determinar sus metas, estrategias y estándares de desempeño, que finalmente los lleva a hacerse responsables por los avances y retrocesos en la educación de los alumnos de primaria.

En conclusión, estas reflexiones nos llevan a cuestionar algunas políticas del sistema educativo mexicano, por lo que las autoridades educativas de todos los niveles deben abrir un espacio de discusión para revisar las normas de promoción y modificarlas para aplicar criterios que den el mismo peso a todo el currículum de primaria para promover de grado a los alumnos.

Se reserva una recomendación final a la ampliación del estudio de las capacidades locales y la rendición de cuentas a nivel nacional. En primer lugar, enriquecería el conocimiento respecto de las acciones orientadas a mejorar el logro académico de los alumnos de primaria que llevan a cabo los sistemas educativos estatales de las entidades del país. Y en segundo lugar, aportaría más evidencia empírica sobre la gestión de la rendición de cuentas a nivel primario en contextos diferenciados, que amplíen la información de las capacidades locales que los actores centrales y operativos despliegan para mejorar el logro académico de los alumnos.

Bibliografía

ABREU, RAÚL Y CALDERÓN, DAVID (coord.) (2007), *Índice Compuesto de Eficiencia* en,http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_pagina_principal/mp_no_te_lo_pierdas/mexprim-ice.pdf (26/05/2011)

ANDREWS, MATTHEW and DONALD P. MOYNIHAN (2002), "Why Reforms Do Not Always Have to "Work" to Succeed: A Tale of Two Managed Competition Initiatives", Public Performance & Management Review, vol. 25, no. 3, marzo, pp. 282-297.

ARISI, DIEGO Y SEBARTIÁN SÁNCHEZ (2007), "Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia", BID, en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1966758 (18/06/2009)

ARNAUT, ALBERTO (1999), *La federalización de la educación básica y normal,* México, Colegio de México.

BALCÁZAR, PATRICIA (2007), *Investigación cualitativa*, México, UAEM.

BANCO MUNDIAL, "Reseña sobre la efectividad del desarrollo" en: http://www.bancomundial.org/temas/resenas/efectividad.htm (20/11/09)

BRIGIDO, ANA MARIA (2006), *Sociología de la educación: temas y perspectivas fundamentales*, Argentina, Editorial Brujas.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Educación,* en http://www.diputados.gob.mx/LeyBiblio/pdf/137.pdf (18/05/2011)

CAMPBELL, TIM, ET. AL. (1993), "Participation, Choice And Accountability In Local Government: Lac And The U.S.", *Word Bank LACID Dissemination Note*, no. 1, may, en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/09/000094946_00012505360148/Rendered/PDF/multi_page.pdf (19/06/2011)

CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL – UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

----------(1996), *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad (versión resumida)*, Santiago de Chile, CEPAL, OREALC.

CEPAL (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CORVALÁN JAVIER (2006) "Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación", en Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores), Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional, Santiago, PREAL-Cide, pp. 11-18.

DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS (1990) *"Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje" Jomtien, Tailandia*, en: http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm (18/06/2011)

DI GROPELLO, EMMANUELA (2004), "La descentralización de la educación y las relaciones de la rendición de cuentas en los países latinoamericanos", en: Marcela Gajardo y Edgar Jiménez (2009), *Lecciones y propuestas de reforma educativa para América Latina,* México, SEP-PREAL, pp.35-88.

FERRER, GUILLERMO (2006), *Sistemas de evaluación del aprendizaje en América Latina. Balance y desafíos*, Santiago de Chile, PREAL.

FIERRO EVANS, MARÍA CECILIA Y GUILLERMO TAPIA GARCÍA, (1999), "Descentralización educativa e innovación una mirada desde Guanajuato", en: María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México,* México, Colegio de México, pp. 63-100.

FILMUS, DANIEL (1994) *El Papel de la Educación Frente a los Desafíos de las Transformaciones Científico-Tecnológicas*, en: http://www.oei.es/oeivirt/fp/cuad1a06.htm (18/06/2011)

FISZBEIN, ARIEL, (1997) "The Emergence of Local Government Capacity: Lessons From Colombia", en World Development, vol. 25, no. 7, julio, pp. 1029-1043.

GAJARDO Y PURYEAR (2006), "Prefacio", en Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores), Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional, Santiago, *PREAL-Cide*, pp. 7-9.

GERSHBERG, ALEC I Y MICHAEL JACOBS (1998), *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua***,** en: http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-379.pdf (20/06/2009)

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (2009), *Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 2009*, Xalapa, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

GÓMEZ, DAVID, (2001), "Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa", *Educar,* núm. 16, enero-marzo, pp. 8-23.

GONZÁLEZ, FERNANDO (2009), "La reforma: un proceso hacia la mejora educativa", en Marcela Gajardo y Edgar Jiménez c. (coord.) *Lecciones y propuestas de reforma educativa para América Latina*, SEP-PREAL, México, pp. 19-30.

GRINDLE, MARILEE (1997), "The Good Government Imperative. Human Resources, Organization and Institutions", en: Merilee S. Grindle (edit.), *Getting Good Government. Capacity Building In The Public Sector Of Developing Countries,* Boston, Harvard University Press, pp. 3-28.

INEE (2004). *¿Qué es la calidad educativa?,* México, INEE.

----------(2005), *Panorama Educativo de México 2005. Indicadores del Sistema Educativo*, México, INEE.

----------(2006), *Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo*, México, INEE.

INEE (2008), *Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo*, México, INEE.

INEGI (2009), *Estadísticas a propósito del día mundial de la población. Datos de Veracruz de Ignacio de la Llave*, en http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2009/poblacion30.doc (24/03/2010)

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* en http://info.juridica.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s= (18/05/2011)

INSTITUTO VERACRUZANO DE EDUCACIÓN PARA LOS ADULTOS (IVEA), *Población de 15 años y más en rezago educativo por municipio y grupos quinquenales de edad, 2005,* en http://portal.veracruz.gob.mx:80/Buscar/index.jsp?userQuery=rezago+por+municipio&cfgFile=demo&origQuery=&moreLT=&sortDir=&sortField=&score=&Veracruz=&cfgFile=demo&arSrch=, (visto 29/03/2010)

INTERNATIONAL MONETARY FUND (1997), *Good Governance: The IMF's Role*, Washington D.C., IMF, en http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf (19/06/ 2011)

KELLY, JANET M. (2002), "Why We Should Take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and Not Terribly Important)", en *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 4, junio, pp. 375-380.

LAM, JERMAIN T. M., (1997) "Transformation from Public Administration to Management: Success and Challenges of Public Sector Reform in Hong Kong", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 20, no. 4, junio, pp. 405-418.

LATIN AMERICAN BASIC EDUCATION INITIATIVE (LABEI) (2006), "Fortaleciendo la rendición de cuentas", en: Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores), Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional, PREAL-Cide, Santiago, pp. 95-98.

LÓPEZ, NESTOR (COORD.) (2008), "Los contextos sociales de las escuelas primarias en México", en Nestor López (coord.): *Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE – Unesco, pp. 187-250.

LUSTHAUS, C., MARIE-HÉLÈNE ADRIEN, MARK PERSTINGER (1999), "Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation", Universalia Occasional Paper, no. 35, september, pp. 1-21.

MARGIOTTA, EDGARDO D. (1995), "Desafíos para la Educación frente a las necesidades de desarrollo con equidad en América Latina", Revista Iberoamericana de Educación, núm. 9, pp. 191-214, en http://www.rieoei.org/oeivirt/rie09a06.PDF, (visto:17/06/2009)

MARTÍNEZ, JOSÉ, (2005) "Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México", *Convergencia*, núm. 39, septiembre-diciembre, pp. 13-49.

MCMEEKIN, ROBERT W. (2006), "Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina", en Javier Corvalán y Robert W. McMeekin (editores), Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional, Santiago, *PREAL-Cide* , pp. 19-49.

MELLO, LUIZ AND BARENSTEIN, MATIAS (2001), "Fiscal Descentralization And Governance: A Cross-Country Analysis", IMF Working Paper 01/71, may, en http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0171.pdf (19/06/2011)

MIRANDA, FRANCISCO (1991), "Políticas Públicas y grupos de interes en México: Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)", Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora., tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología Política.

----------(1992), "Descentralización educativa y modernización del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 2, abril-junio, pp. 19-44.

----------(2004), "La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa", *Sociológica. Políticas públicas en México*, núm. 54, enero-abril, pp.77-123.

----------(2007), "Mejora en el aprendizaje y calidad de la educación. Una visión política educativa", en Francisco Miranda, Harry Patrinos y Ángel López (coord.), *Mejora de la calidad educativa en México: Posiciones y Propuestas*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 119-138.

MOCTEZUMA, ESTEBAN (1994), "Avances de la federalización educativa en México", en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 241-257.

MORDUCHOWICZ, ALEJANDRO Y DURO, LUISA (2007), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*, Buenos Aires, CEPAL-IIPE.

MORENO, CARLOS (2007), "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México", *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 27, núm. 2. Pontificia Universidad Católica de Chile, pág. 131-153.

MUÑOZ, CARLOS ET. AL. (2004), *Factores internos y externos a las escuelas que influyen en el logro académico de los estudiantes de nivel primaria en México, 1998-2002*, México, INEE.

MUÑOZ, CARLOS Y SILVA MARISOL (2006) "Análisis y resultados de las políticas públicas referidas a la educación básica: el caso de México", *Transatlántica de educación,* núm. 1, pp. 99-118.

MURILLO, F.J. (2003), "El movimiento de investigación de Eficacia Escolar" en F.J. Murillo (Coord.), *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica,*

Revisión internacional del estado del arte, Bogotá, Convenio Andrés Bello, pp. 53-92.

OCDE (2008), *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: política y práctica,* OECD Publishing, en http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/41204184.pdf (26/05/2011)

----------(2010), *PISA 2009: What Students Know and Can Do: Students Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume 1),* OECD Publishing, en http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9810071e.pdf (26/05/2011)

----------*PISA en español*, en www.pisa.oecd.org/document/25/0,3746,en_322552351_32235731_39733465_1_1_1_1,00.html (27/05/2011)

PARDO, MARÍA DEL CARMEN (coord.) (1999), *Federalización e innovación educativa en México,* México, Colegio de México, pp. 1-20.

PARSONS, WAYNE (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Miño y Dávila y FLACSO-México.

PATRINOS, HARRY A. (2002), "Private Education Provision and Public Finance: The Netherlands as a Possible Model." Occasional Paper No. 59, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.

----------(2007), "Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México", en Francisco Miranda, Harry Patrinos y Ángel López (coord.), Mejora de la calidad educativa en México: Posiciones y Propuestas, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 13-23.

PETERS, B. GUY and JOHN PIERRE (1998), "Governance without Government? Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 8, no. 2, abril, pp. 223-243.

PRESSMANM, J. Y A. WILDAVSKY (1998) *Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006, en http://planipolis.iiep.unesco.or/upload/Mexico/Mexico%20Programa%20nacional%20de%20educacion%202001-2006.pdf (26/05/2011)

POY SOLANO, LAURA (2011, 8 de junio), "No habrá sanción del SNTE para maestros que no aprueben, adelantó Noé Rodríguez", *La Jornada*, en http://www.jornada.unam.mx/2011/06/08/sociedad/045n1soc

REPETTO, FABIÁN (2004), "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", notas de la conferencia VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, en http://www.minproteccionsocial.gov.co/pars/library/documents/DocNewsNo16295DocumentNo4457.PDF (9/11/2009)

RODRÍGUEZ, ET. AL. (1999), *Metodología de la investigación cualitativa*, Madrid, Ediciones Aljibe.

RONDINELLI, DENNIS ET. AL. (1983), *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*, Washington, D.C., World Bank.

ROJAS-SUÁREZ, LILIANA Y WEISBROD, STEVEN (1995)

ROSAS, ANGÉLICA, (2008) "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", *Política y Cultura,* n.30, pp. 119-134, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=pt&nrm=iso (10/11/2009)

SEFIPLAN (2011) , *Cuadernillos Municipales,* en http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=273,3928740&_dad=portal&_schema=PORTAL (18/06/2011)

SEP (2011) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, en http://www.sep.gob.mx/work/appsite/prog_sec.pdf (26/05/2011)

---------- (2010a), *ENLACE 2010,* en: http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/ (9/07/2010)

----------(2010b), *Plan estratégico de transformación escolar*, en http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/dprograma/3-PETE.pdf (14/07/2010).

SEP / UPEPE (2008), *Normas de control escolar relativas a la Inscripción, reinscripción, acreditación y certificación para escuelas primarias oficiales y particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional. Periodo escolar 2008-2009*. México, SEP / Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/591/1/images/normprim0809.pdf. (12/07/2010)

SEV, *Anuario Estadístico 2010,* en: http://www.sev.gob.mx/servicios/anuario/ (20/03/2010)

----------*Prueba ENLACE 2009*, en http://dgece.sev.gob.mx/difusión/resultadosenlace/2009/ (22/03/2010)

----------*Prueba ENLACE 2010 por Zona Escolar*, en http://www.4share.com/document/pnU88ocO/ENLACE10_ZONA_P_ESTATAL.html?cau2=403tNull (20/05/2011).

----------*Prueba ENLACE 2010 por Centro de Trabajo*, en http://www.4share.com/document/pnU88ocO/ENLACE10_CT_ZONA_P_ESTATAL.html? (20/05/2011).

----------*Curriculum vitae de Victor Arredondo Álvarez*, en transparencia.sev.gob.mx/fraccioniii/**curriculum**/vaaa.pdf (10/07/2010).

UNDP, (1997), Capacity Development. New York, Management Development and Governance Division, UNDP.

UNESCO, *Marco de Acción Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, en http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml, (2/05/2010)

UNICEF, (1996) "Sustainability of Achievements: Lessons Learned from Universal Child Immunization", New York.

VAN METER, DONALD S. Y VAN HORN CARL E. (1975) "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis F. Aguilar Villanueva (2003), *La implementación de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 97-146.

VAN THIEL , SANDRA Y FRANS L. LEEUW, (2002) "The Performance Paradox In The Public Sector", en: *Performance & Management Review*, vol. 5 no. 3, marzo, pp. 267-281.

VEGAS, EMILIANA Y JENNY PETROW (2008), *Raising Students Learning in Latin America. The Challenge of 21st Century,* World Bank, Washington D.C.

WEILER, HANS N. (1996), "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Miguel A. Pereyra et al. (comp.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Ediciones Pomares-Corredor S. A., Barcelona, pp. 209-233.

WILLEMS STÉPHANE AND KEVIN BAUMERT (2003), *Institutional Capacity And Climate Actions"*, Washington D.C., OCDE.

WINKLER, DONALD R. (2003), *Fortalecer la rendición de cuentas en la educación pública: El desafío que enfrentan Centroamérica y México,* en http://www.scribd.com/doc/35901525/Fortalecer-la-rendicion-de-cuentas-en-la-educacion-publica. (visto: 14/11/2010)

WORLD BANK (1991), "Governance: Experience In Latin America And The Caribbean", LATPS Occasional Paper Series no. 1, march, en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1991/03/29/000009265_3980624164514/Rendered/PDF/multi_page.pdf (19/06/2011)

----------(1996), "Integrated Financial Management Systems: A Guide To Implementation. Based On The Experience In Latin America", LATPS Occasional Paper Series no. 19, december, en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/12/01/000009265_3980624090029/Rendered/PDF/multi_page.pdf (19/06/2011)