



**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
<i>Accountability</i> 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
<i>La capacidad política</i> .....	75
<i>La capacidad organizacional</i> .....	81
<i>La capacidad técnica</i> .....	87
4. Corolario.....	89

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

Recomendaciones.....	95
----------------------	----

<b>Bibliografía</b> .....	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 considerarse 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.

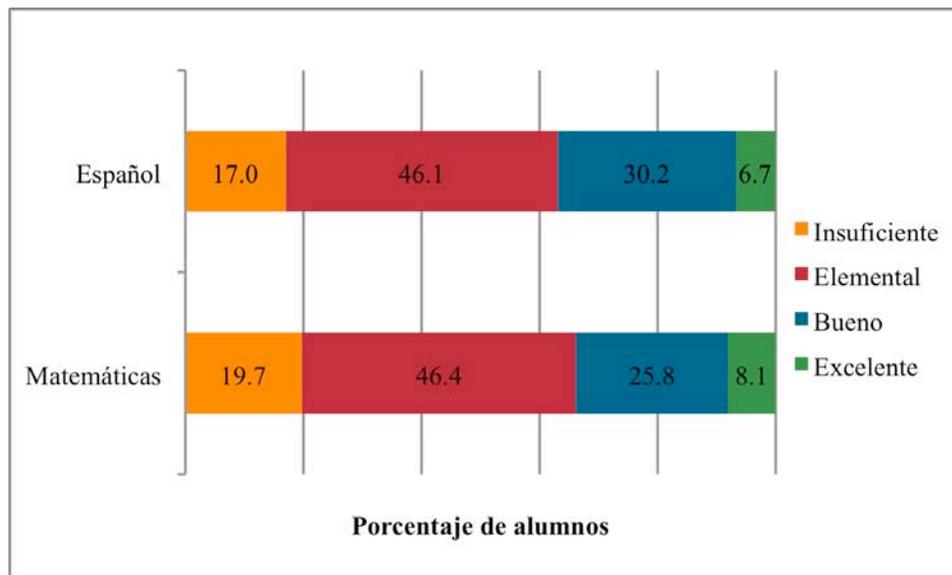
La mejora de la calidad educativa de los alumnos en la educación básica sigue siendo una meta a alcanzar. Lo anterior es producto de los resultados obtenidos de las evaluaciones internacionales como el Programme for International Student Assessment (PISA), y las nacionales como el Examen Nacional de 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.

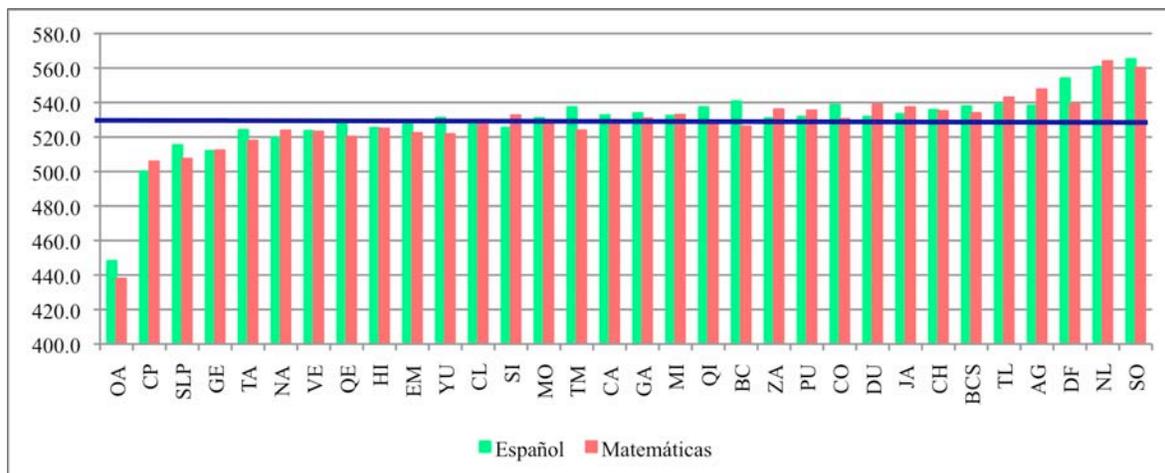
**Figura 0.1**  
**Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en la prueba ENLACE nacional 2010**



**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 permitan 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 (Kotliarenko, 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 resume 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 Decentralization 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 transformar 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 (LBEI, 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 (LBEI, 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 (LBEI, 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** (LBEI, 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 Educativos” (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 transferencia 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 responsabilización 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<sup>1</sup> 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).

---

<sup>1</sup> 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 trabajos 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" (Arnaud, 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 transferencia 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.

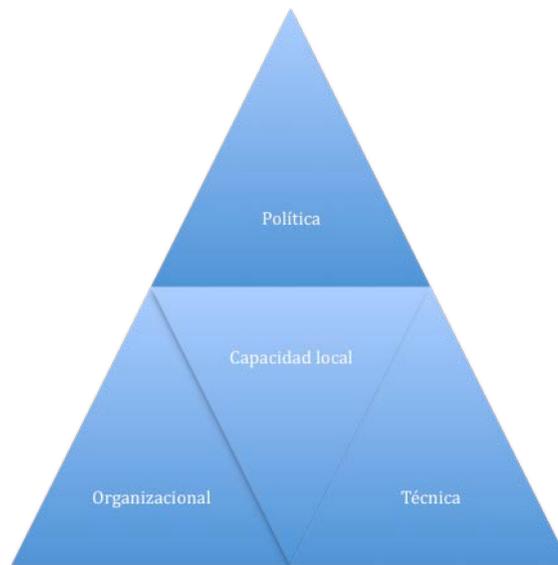
**FUENTE:** Elaboración propia, con base en Lusthaus (1999) y Rosas (2008).

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<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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 secciones 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 condicionar 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<sup>3</sup>.

**Tabla 2.1**

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

<b>Región</b>	<b>Escuela</b>	<b>Docente</b>	<b>Grupos</b>	<b>Alumnos</b>
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
<b>Total</b>	<b>9,659</b>	<b>46,040</b>	<b>67,081</b>	<b>1,013,854</b>

**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.

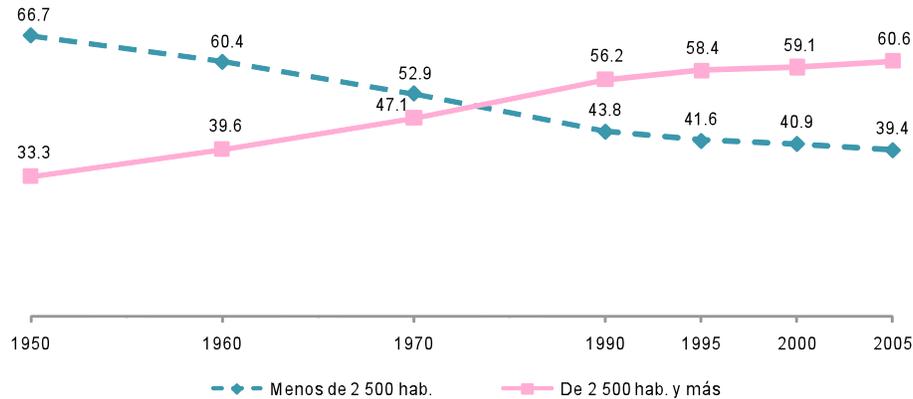
De acuerdo con el INEGI, después de la década de los setenta se percibe en el Estado de Veracruz, una tendencia creciente de la población en localidades de más de 2 mil 500 habitantes. Es decir, de acuerdo con la Figura 2.1 en el año 2005, seis de cada diez

---

<sup>3</sup> 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**



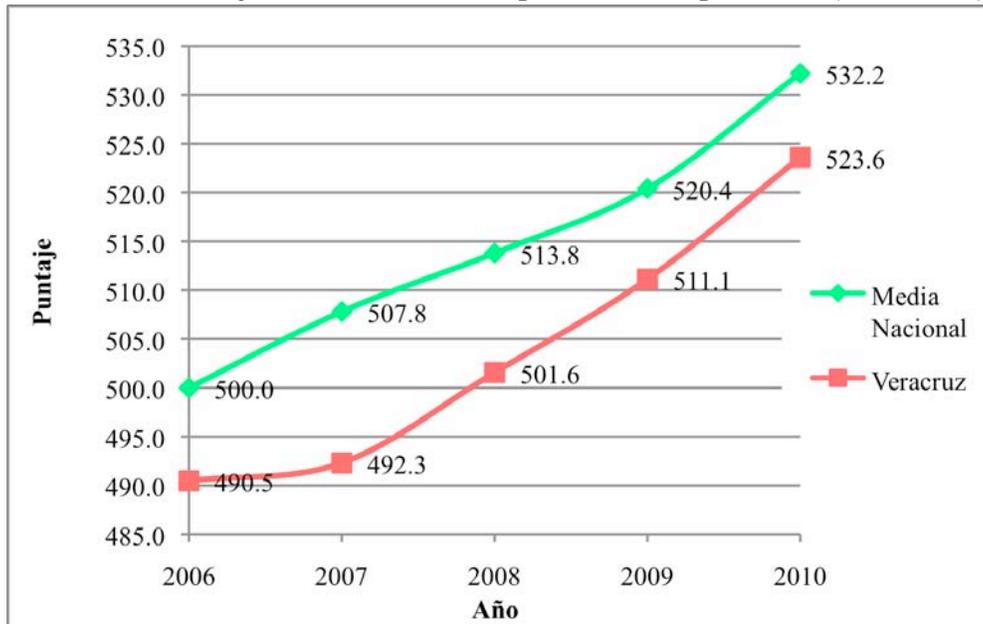
**FUENTE:** INEGI (2009: 3). Los datos provienen de INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, 1950-2000 y Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

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.

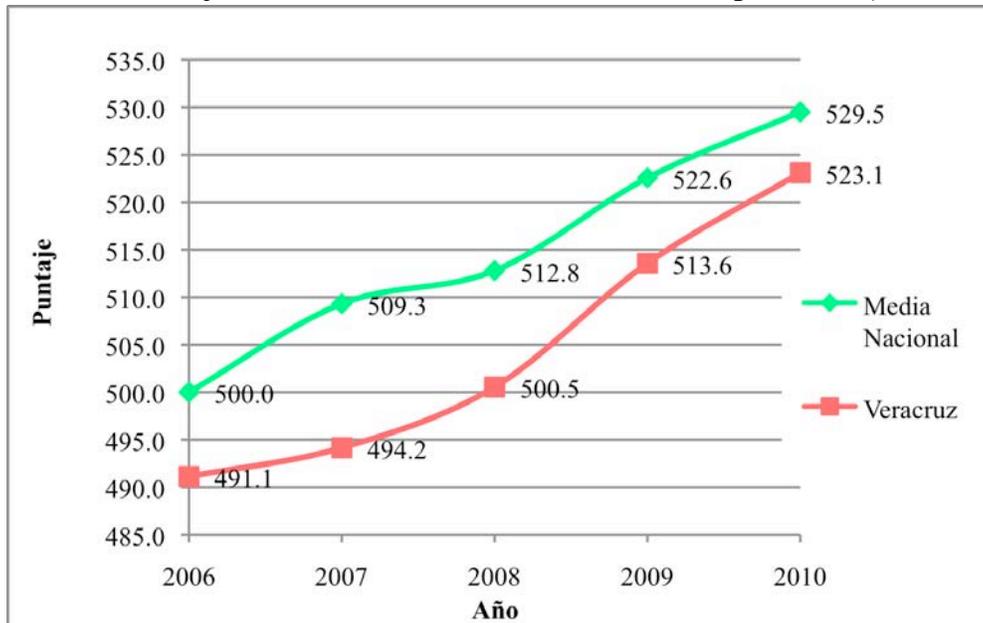
De manera general, los resultados obtenidos del logro académico colocan a Veracruz por debajo de la media nacional como lo muestran la Figura 2.2 y 2.3. Sin embargo, la distancia que hay entre los puntajes nacionales y estatales no refleja una brecha amplia. Por ejemplo, la tendencia observada a través 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)**



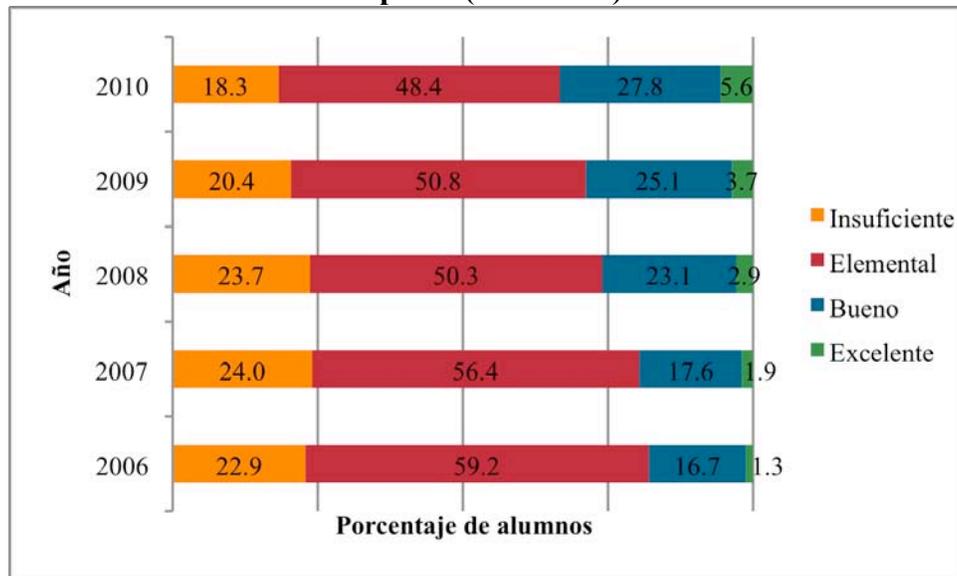
FUENTE: Elaboración propia. Datos de la SEP (2010a).

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.

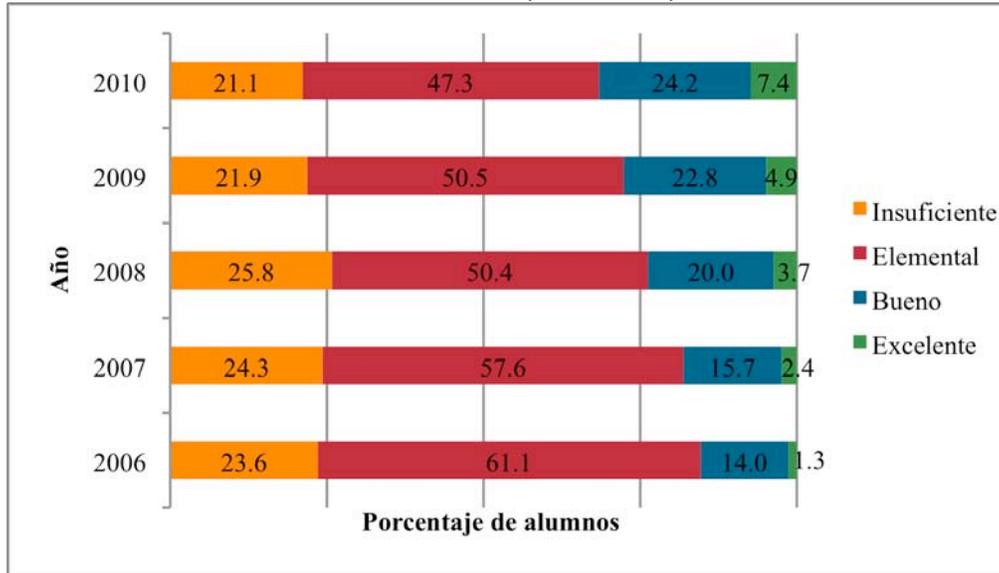
Como lo muestran las figuras 2.4 y 2.5, el panorama ya no es tan alentador, porque la mitad de los estudiantes atendidos a nivel primario ha tenido un logro académico elemental, mientras que sólo el 5.6 y 7.4 por ciento, de los estudiantes mostró un logro académico excelente en español y matemáticas, 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).

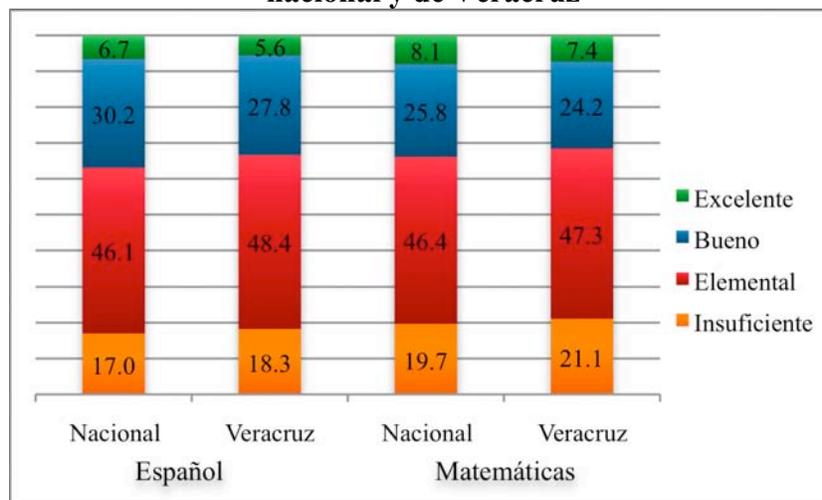
**Figura 2.5**  
**Distribución de los alumnos de primaria de Veracruz por nivel de logro académico en Matemáticas (2006-2010)**



**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.

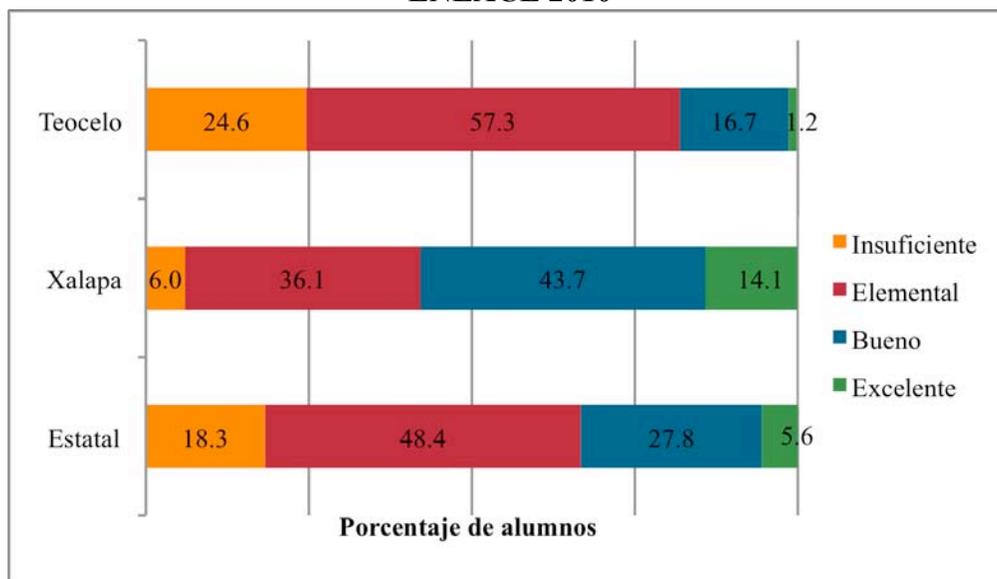
De acuerdo con la tabla 2.2, los dos escenarios tienen características similares en lo que respecta a la infraestructura y servicios y a la inserción laboral y económica, debido a que la diferencia entre los indicadores no es significativa. Sin embargo, los indicadores de educación nos muestran un panorama 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 reprobaban 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.

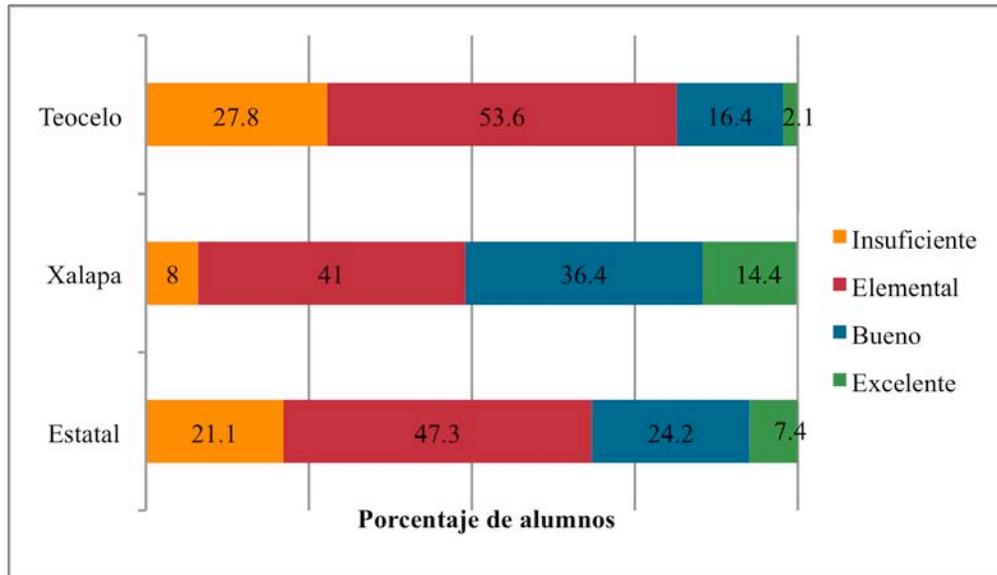
**Figura 2.7**  
**Distribución de los alumnos de primaria por nivel de logro académico en español.**  
**ENLACE 2010**



**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.