

Tiempos de cambio: TRANSPARENCIA y Educación de Calidad



Blanca Heredia · Javier Rojas

PIPE
Programa Interdisciplinario sobre
Política y Prácticas Educativas

CIDE

inai 
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

Tiempos de cambio: TRANSPARENCIA y Educación de Calidad



DIRECTORIO

Francisco Javier Acuña Llamas

Comisionado Presidente

Carlos Alberto Bonnin Erales

Comisionado

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada

María Patricia Kurczyn Villalobos

Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Comisionado

Joel Salas Suárez

Comisionado

Comité Editorial

Oscar Mauricio Guerra Ford, Presidente

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López, Secretario Técnico

Las opiniones contenidas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ni del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) como instituciones.

Derechos Reservados D.R.

**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales (INAI)**

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Alcaldía de Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530.

Diseño y formación: Viridiana Martínez

Portada: Martha Rosalba Pérez Cravioto

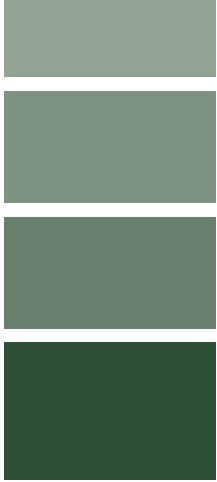
Primera edición, septiembre de 2018

Tiraje: 2,000 ejemplares

ISBN: 978-607-97892-9-9

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Ejemplar de distribución gratuita



Índice

Presentación	5
Introducción	9
Capítulo 1. Transparencia y calidad educativa: centralidad creciente y puntos de encuentro	23
Capítulo 2. Tiempos de cambio: educación y transparencia	63
Capítulo 3. Los pilares del derecho a una educación de calidad	91
Capítulo 4. Valoración del nivel de cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia y rendición de cuentas en materia educativa .	117
Capítulo 5. Información para monitorear el avance de la reforma educativa	151
Capítulo 6. Los claroscuros de la educación de calidad	185
Bibliografía	195
Anexos	215





PRESENTACIÓN

La agenda global pública de la calidad educativa se encuentra íntimamente vinculada a la exigencia social a favor de la transparencia y rendición de cuentas, tanto en macroprocesos globales como en el contexto histórico mexicano y en su reconocimiento como principios rectores en la Carta Magna para garantizar los derechos de acceso a la información y de acceso a la educación pública de calidad. Han confluído y creado sinergias para formular una redefinición del papel del Estado frente al ciudadano y sociedad, además de ser los pilares de dos reformas estructurales del siglo XXI en México.

Este recorrido conjunto se refleja en la formación de los órganos que establecen el trazo de la implementación de las políticas públicas que de ellos se derivan y vigilar su cumplimiento con las reformas de transparencia y de calidad educativa; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación surgieron primero como entes descentralizados de la administración pública federal para posteriormente convertirse en órganos con autonomía constitucional y cabezas de los sistemas nacionales de Transparencia y de Evaluación Educativa, respectivamente. Ambos son testimonio de un arreglo institucional maduro que dota al Estado mexicano de los elementos necesarios para garantizar los derechos de acceso a la información y a la educación de calidad.

La confluencia de la transparencia en la materia educativa ha alcanzado escalas globales, un claro signo de ello es que las principales organizaciones internacionales en temas educativos incluyen, entre sus primordiales recomendaciones, la adopción de mecanismos de rendición de cuentas como instrumentos nodales para impulsar la calidad educativa. La transparencia permite a los usuarios de los servicios educativos monitorear y evaluar a los responsables de la educación, tanto a autoridades y funcionarios como a directivos y profesores.

Los doctores Blanca Heredia y Javier Rojas, ambos investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas especializados en la educación, coinciden en señalar que un diseño adecuado de políticas públicas orientadas hacia la calidad educativa requiere de un análisis completo de indicadores confiables, actualizados, accesibles y usables en un sistema informativo robusto y con un marco normativo sólido. Para que ello sea viable, la transparencia es un aliado invaluable para garantizar que estas condiciones sean cumplidas.

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, más tarde, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es que surgen las obligaciones de publicar información sobre todas las instituciones públicas del Estado mexicano, incluidas las entidades encargadas de la educación pública de los diferentes niveles de enseñanza. Es en la revisión de las obligaciones y en el marco jurídico de la reforma educativa que es posible identificar los pilares del derecho a una educación de calidad. Se conciben las relaciones entre distintos componentes del sistema educativo nacional, la evaluación docente, la rendición de cuentas y el principio de máximo aprendizaje de los estudiantes. Ello conlleva a delimitar las obligaciones para asegurar la obligación de garantizar la impartición de una educación de calidad por parte del Estado.

El presente trabajo sistematiza las obligaciones de los sujetos obligados responsables de la educación pública en nuestro país en materia de transparencia en materia educativa esgrimidas en las reformas educativa y de transparencia y acceso a la información pública, para ello revisa su cumplimiento y explica detalladamente la importancia de cada una para orientar las políticas públicas en materia de calidad en la educación. En suma, este libro es un elemento de gran valor para comprender la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas para dar un curso adecuado a los componentes y estrategias de la reforma educativa orientada a la calidad.



INTRODUCCIÓN*

La calidad de la educación ha sido el *leitmotiv* de los procesos de reforma que nuestro país ha experimentado en las últimas décadas. Hace más de veinte años, en la víspera de la descentralización de la educación básica y normal de 1992 y la reforma curricular de 1993, Gilberto Guevara Niebla coordinó la aplicación de dos pruebas representativas a nivel nacional sobre el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria en cuatro áreas que arrojaron resultados alarmantes. En una escala del cero al diez, la mayoría de los alumnos obtuvo puntajes menores a seis: 84 por ciento en primaria y 96 por ciento en secundaria, respectivamente (Guevara Niebla, 1991). Por tal motivo, quizá al autor le pareció ineludible describir a México como “un país de reprobados”, ya que, en matemáticas, español, ciencias sociales y ciencias naturales, estos resultados hicieron patente la “catástrofe silenciosa”, como él la denominó, de nuestro sistema educativo (Guevara Niebla, 1992).

La transparencia y rendición de cuentas sobre el sistema educativo tuvo pocos destellos como resultado de los hallazgos que este estudio exhibió. Durante los últimos años en los que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) permaneció en el poder, los avances en estos aspectos fueron limitados. De hecho, el conocimiento respecto a la situación del sistema educativo permaneció como un secreto de Estado: pocos indicadores, evaluaciones y datos sobre el desempeño de los maestros y los alumnos se divulgaron a la sociedad y la comunidad académica. En consecuencia,

* Los autores agradecemos el extraordinario apoyo para la elaboración de este libro de Carlos Armando González Muñoz, Carlos González Seemann, Erick Rodolfo Marsán, Beatriz Peralta Pazos y Melisa Zúñiga Herrera

el instante que por un momento dejó entrever la condición de la educación en México dio pie a un voto de silencio: el manto de la opacidad cubrió la conducción de la política educativa.

La alternancia en el gobierno federal en el año 2000 trajo vientos de cambio fundamentales para revertir la opacidad extrema con relación con la situación del sistema educativo. Si bien la condición fuertemente deficitaria de la calidad educativa en México se mantuvo prácticamente inalterada, el sigilo pasó a ser, paulatinamente, asunto del pasado. La política de transparencia y rendición de cuentas del nuevo gobierno abrió la puerta para que la sociedad pudiese empezar a exigir cuentas.

La agenda de transformación en materia de educación y derecho de acceso a la información, que el Partido Acción Nacional (PAN) impulsó en 2002, derivó en cambios institucionales de gran envergadura. Por un lado, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) fue fundamental porque éste recibió el encargo de velar por el derecho de acceso a la información pública gubernamental en el ámbito federal. Por otro lado, la fundación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), también en el año 2002, generó un espacio institucional oficial con el encargo específico de promover la calidad educativa mediante evaluaciones para conocer los resultados del sistema educativo (Poder Ejecutivo, 2002).

Los avances en transparencia y rendición de cuentas permitieron, paulatinamente, ir dejando atrás la época de opacidad completa y contribuyeron directamente a que el tema de la calidad educativa fuese ganando visibilidad y fuerza en la agenda y en el debate público. Destaca, al respecto, la decisión del gobierno de México de participar en el programa PISA —*Programme for International Student Assessment*— de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), desde su primera aplicación en el año 2000 y, muy particularmente, su decisión de hacer públicos los resultados de los alumnos mexicanos en esa prueba. Las fuertes deficiencias en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes del país que ha revelado, de forma sistemática y recurrente, PISA, así como la amplísima difusión de la cual ha sido objeto, son claves para colocar el tema de la calidad educativa al centro del debate nacional en materia educativa y generar un entorno de mayor exigencia social a favor de reformas y decisiones capaces de elevar la calidad educativa en México.

Un asunto intrigante es la poca mejoría que nuestros estudiantes han demostrado en PISA y pruebas similares a pesar de procesos de reforma previos, así como de la introducción de pruebas nacionales de logro escolar desde 2006. Los últimos resultados de PISA muestran que, en promedio, el desempeño de los estudiantes mexicanos en matemáticas ha

ido en descenso. Por ejemplo, como muestra el Cuadro 1, en las últimas evaluaciones, no hay indicios de una tendencia al alza, como sí sucedió, en el caso de matemáticas, entre 2000 y 2009.

Cuadro 1. Puntajes promedio de PISA para México, el promedio de los países de la OCDE y la posición que ocupa el país entre los países miembros, 2000-2015

Año	Lectura			Matemáticas			Ciencias		
	México	OCDE	Ranking	México	OCDE	Ranking	México	OCDE	Ranking
2000	422	500	35/43	387	500	36/43	422	500	35/43
2003	400	494	37/44	385	500	37/44	405	500	37/44
2006	410	492	43/57	406	498	47/57	410	500	49/57
2009	425	493	48/75	419	496	50/75	416	501	50/75
2012	424	496	52/65	413	494	53/65	415	501	56/65
2015	423	493	55/65	408	490	56/65	416	493	58/65

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las evaluaciones PISA 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015 (OCDE 2003, 2004, 2007, 2010, 2014 y 2016).

Adicionalmente, el desempeño de los estudiantes mexicanos está muy por debajo del promedio respecto a los países miembros de la OCDE. Como ponen de manifiesto los puntajes promedio de los estudiantes mexicanos contenidos en el Cuadro 2, el desempeño de nuestros alumnos en los tres campos (matemáticas, lectura y ciencias) que evalúa PISA es preocupante por dos razones. Por un lado, el porcentaje de alumnos por debajo de la línea de conocimientos mínimos esperados para un estudiante de quince años (nivel 2) es muy alto en los tres campos. Específicamente en matemáticas, dos de cada diez alumnos, en promedio, se ubicaron en esta situación (21.4%) en los países de la OCDE, para el caso de México la cifra asciende a seis de cada diez estudiantes (56.8%) y esa proporción se ha mantenido prácticamente constante entre 2000 y 2015. Por otro lado, si bien es cierto que los alumnos con desempeño sobresaliente (nivel 5) en la OCDE son una minoría (13.3% en matemáticas, 8.3% en lectura y 8.4% en ciencias, respectivamente y en promedio, de 2000 a 2015), en México estos porcentajes son —en todos los años y en todos los campos— cifras menores al 1 por ciento. Por todo lo anterior, el énfasis que la reforma educativa de 2013 puso en elevar la calidad educativa no solamente fue poco sorprendente, sino absolutamente necesario.

Cuadro 2. Nivel de desempeño promedio en PISA en México y la OCDE por año y campo evaluado

Matemáticas				
Año	% estudiantes debajo nivel 2		% estudiantes nivel 5 o más	
	México	OCDE	México	OCDE
2000	56.0	16.0	0.0	16.0
2003	65.9	21.5	0.4	14.6
2006	56.5	22.5	0.8	12.8
2009	50.8	22.0	0.7	12.7
2012	54.7	23.0	0.6	12.6
2015	56.6	23.4	0.3	10.8
Promedio	56.8	21.4	0.5	13.3
Lectura				
Año	% estudiantes debajo nivel 2		% estudiantes nivel 5 o más	
	México	OCDE	México	OCDE
2000	44.1	19.3	0.9	8.9
2003	52.0	19.2	0.5	8.2
2006	47.0	20.9	0.6	8.1
2009	40.1	18.5	0.4	7.7
2012	41.1	18.0	0.4	8.4
2015	41.7	20.1	0.3	8.4
Promedio	44.3	19.3	0.5	8.3
Ciencias				
Año	% estudiantes debajo nivel 2		% estudiantes nivel 5 o más	
	México	OCDE	México	OCDE
2000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2003	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2006	50.9	19.8	0.3	8.9
2009	47.4	17.9	0.2	8.5
2012	47.0	17.8	0.1	8.4
2015	47.8	21.4	0.1	7.8
Promedio	48.3	19.2	0.2	8.4

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados PISA 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015 (OCDE 2003, 2004, 2007, 2010, 2014 y 2016).

Si bien el énfasis que la administración de Peña Nieto ha puesto en elevar la calidad educativa ha sido especialmente claro y central, conviene señalar sus importantes antecedentes en esfuerzos de reforma anteriores. Por ejemplo, el lanzamiento del Programa para la Modernización Educativa (1989-1994) tuvo entre su ambiciosa agenda de transformación la calidad de la educación (Ornelas, 2010). De hecho, el énfasis en la calidad de la educación como eje de cambio en los noventa se justificó bajo el argumento de que esfuerzos previos, como el Plan de Once Años (1959-1964) y la reforma de 1970 a 1976, habían privilegiado la expansión del sistema educativo y, en mucho como resultado de ello, la calidad y la equidad habían quedado en segundo plano (Zoraida Vázquez, 1996). Esta fue justamente la coyuntura que justificó la necesidad de impulsar una “revolución educativa” centrada en la calidad de la educación durante el sexenio de Miguel de la Madrid (Ornelas, 2010).

¿Cuáles han sido las razones detrás del bajo o, de plano, nulo éxito de los diversos esfuerzos de reforma orientados a favor de mejorar la calidad educativa en México? Para empezar, es indispensable reconocer la influencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual, en conjunto con las autoridades gubernamentales, construyó un sistema de ingreso al trabajo docente y de promoción vertical que privilegió la lealtad sindical sobre el mérito como criterio para ocupar todos los puestos —incluyendo los críticos, tales como direcciones y supervisiones escolares— dentro del sistema educativo público nacional (Sandoval Flores, 1996; Gindin, 2008; Muñoz, 2008; Ornelas, 2010). En esta tarea, la imbricación entre el sindicalismo magisterial y las autoridades educativas fue algo que ocurrió desde un inicio, pero que adquirió un carácter más marcado durante los sexenios del PAN al frente de la Presidencia de la República (Hecock, 2014).

Es decir, a pesar del marco de transparencia que la alternancia trajo consigo, el sindicalismo magisterial asociado con la corriente institucional, entonces dirigido por Elba Esther Gordillo, fortaleció su férreo control sobre el sistema educativo mediante una estructura de gobierno paralelo. Ello, en mucho, derivado del aumento de autonomía del SNTE frente al PRI, dentro del cual había operado como estructura corporativa-clientelar más o menos disciplinada, a raíz de la transición a un sistema electoral plenamente competitivo y a la pérdida por parte del PRI de la presidencia de la República en 2000. Como resultado de los procesos mencionados, el SNTE consiguió incrementar sensiblemente su poder de negociación frente al gobierno y los partidos; al punto que, su entonces lideresa fue incluso capaz de colocar gente afín a ella, no solo en las secretarías de Educación de los estados, sino en mandos medios y superiores de la Secretaría de Educación Pública y de

otras instituciones de la administración pública federal, en especial durante la administración Calderón (2006-2012) (Ornelas, 2008).

Entre los elementos adicionales que deben tomarse en cuenta en las dificultades para elevar la calidad educativa a lo largo de sucesivos intentos, destacan los siguientes:

Primero, la baja prioridad concedida en los hechos y en el presupuesto a, en efecto, llevar a cabo transformaciones capaces de mejorar los aprendizajes de los alumnos. Aunque el gasto en educación como porcentaje del PIB para México en 2014 fue 5.4 por ciento, es decir, ligeramente superior al de los países de la OCDE (5.2%) (OCDE, 2017a), por un lado, la mayor parte de éste se destina a sueldos y salarios (91.0% del gasto público en educación obligatoria) (OCDE, 2017a) y, por otro, es bajo en términos absolutos: en promedio, los 3,703 dólares que nuestro país gastó, a valores de paridad de poder adquisitivo, son poco más de una tercera parte (34.4%) de lo que los países de la OCDE gastaron en sus estudiantes ese mismo año (10,759 dólares). Ello, en adición al énfasis recurrente en concentrar los esfuerzos en mejorar calidad en cambios curriculares, mismos que, en ausencia de apoyos complementarios fundamentales, tales como la mejora de la calidad docente e inversión eficiente y efectiva en su capacitación para permitirles aterrizar estos cambios en el aula, difícilmente pueden, por sí mismos, lograr los efectos deseados.

Segundo, las dificultades y retos mayúsculos vinculados al tamaño del sistema de educación pública del país. Como muestra el Cuadro 3, el tamaño del sistema educativo mexicano en el sector público es considerable, ya que, en números absolutos, involucra a más de treinta millones de niños, niñas y adolescentes o alrededor de una cuarta parte de la población total del país (25.4%) (INEGI, 2016). Adicionalmente, la primacía del sector público sobre el privado es significativa: en primaria y secundaria el dominio es casi absoluto (91.0% y 91.3%, respectivamente), mientras que en preescolar y la educación media superior, solo es ligeramente inferior (85.7% y 81.4%, respectivamente). Si a este panorama añadimos los importantes déficits en materia de capacidad institucional de las unidades gubernamentales a cargo de la provisión y regulación de los servicios educativos, así como las muy fuertes complejidades vinculadas al arreglo federal derivado de la reforma en materia de gobernanza educativa en los primeros años de los noventa, es posible comprender la magnitud de los retos asociados con administrar la vida de tantos alumnos y maestros.

Cuadro 3. Población en el sector público en todos los niveles de la educación obligatoria, 2015-2016

Nivel educativo	Alumnos	%	Docentes	%	Escuelas	%
Preescolar	4,124,252	85.7	186,983	81.0	74,704	83.6
Primaria	12,969,982	91.0	514,141	89.5	89,070	90.9
Secundaria	9,240,369	91.3	346,412	84.8	33,786	86.9
Media Superior	4,058,109	81.4	197,459	67.5	11,693	67.2

Fuente: Elaboración propia a partir de *Principales cifras de la Educación Básica y Media Superior, inicio del ciclo escolar 2015-2016* del INEE (2016).

El tercer factor está asociado con la desigualdad y la pobreza en México. Dado que las variaciones en el rendimiento académico de los estudiantes están estrechamente relacionadas con el contexto socioeconómico de sus familias y el nivel de desarrollo de sus países (Coleman, 1966; Andere, 2006; Nonoyama-Tarumi, 2008; Salazar-Elena et al., 2013), es poco sorprendente que México obtenga estos resultados. Para empezar, de los casi 120 millones de personas que habitan en nuestro país, cerca de la mitad (53.3 millones) vive en pobreza (INEGI, 2017; Esquivel, 2015). Por si esto fuera poco, estos resultados se enmarcan en un contexto en el que el 10 por ciento más rico de la decimocuarta economía del mundo concentra el 64.4 por ciento de los ingresos totales de la nación; y en el que, tan solo el 1 por ciento más rico, controla el 21 por ciento de estos mismos ingresos (Esquivel, 2015).

Por tal motivo, elevar la calidad de la educación no solamente es un asunto problemático por los múltiples significados asociados con este concepto, sino porque, como Blanco (2011) señala, esperamos que las escuelas hagan milagros, cuando en su operación cotidiana, estas no son ajenas a sus contextos sociales y económicos, en donde la norma es una aguda desigualdad estructural. En este sentido, no entender los límites de actuación de las escuelas en contextos de profunda desigualdad conllevará a seguir pensando que, casi por arte de magia o como panacea, la educación y las escuelas conducirán al desarrollo económico o brindarán oportunidades equitativas de movilidad social a todos los alumnos (Blanco, 2011, p. 365).

Un cuarto elemento que hay que considerar, para explicar las enormes dificultades vinculadas a elevar la calidad educativa, se refiere a las fallas en la instrumentación de muchas de las reformas orientadas a ello. Una reforma que nace a nivel cupular, que no logra ya sea convencer o disciplinar a las “bases”, que amenaza intereses centrales de un gran número de personas, que enfrenta en la larga cadena de transacciones entre las decisiones cupulares y las aulas numerosos puntos de veto, y cuya instrumentación a nivel de tierra adolece de déficits en capacidades institucionales, coherencia y continuidad, difícilmente puede transformarse en una política pública capaz de detonar cambios profundos, a nivel sistémico.

Desde esta óptica, la transparencia y la rendición de cuentas ofrecen un instrumento potencialmente muy valioso para apuntalar procesos de reforma educativa orientados a mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos. Ello, como señala la investigación a nivel internacional, a través de dos vías principales. Primero, mediante la existencia y operación de sistemas de información robustos para mejorar la eficiencia en la conducción y administración de los sistemas educativos. En este sentido, los sistemas de información que recopilan y diseminan datos pertinentes, confiables y actualizados, especialmente, aquellos que producen conocimiento “accionable”, resultan de suma importancia para sustentar y orientar políticas educativas efectivas y formas de gestión eficientes (Read y Atinc, 2017).

Y segundo, información y rendición de cuentas son elementos claves para empoderar a los usuarios frente a los responsables de conducir la política educativa a nivel gobierno y los que operan directamente los centros escolares (directivos y docentes). Dado que, sin indicadores pertinentes y robustos, ni bases de datos confiables y actualizadas, es poco probable que la educación en nuestro país cambie. La sinergia entre el derecho de acceso a la información y el derecho a una educación de calidad son claves para que padres de familia y la ciudadanía en su conjunto cuenten con elementos para exigirles a las autoridades el cumplimiento de sus responsabilidades y mandatos constitucionales.

Lo anterior es crucial, además, porque el sistema educativo mexicano, tanto en el sector público como en el privado, es responsable de conducir las vidas de más de treinta y seis millones de alumnos en poco más de trescientas mil escuelas con casi un millón cuatrocientos mil docentes (ver Cuadro 4). Además, la transparencia y rendición de cuentas de un sector que maneja casi uno de cinco pesos del gasto público nacional (17.2%) (Presidencia de la República, 2016) es algo que no debe escapar del escrutinio público. En este sentido, velar porque cada actor realice su labor es indispensable para que la ciudadanía pueda exigirle rendición de cuentas a sus gobernantes en esta área clave.

Cuadro 4. Cifras del Sistema Educativo Mexicano. Ciclo escolar 2015-2016

Nivel educativo	Alumnos	Docentes	Escuelas
Educación Básica	25,897,636	692,343	268,227
Preescolar	4,811,966	230,781	89,409
Primaria	14,250,425	574,210	98,004
Secundaria	6,835,245	408,577	38,885
Educación Media Superior	4,985,080	272,817	20,836
Profesional Técnico	68,460	28,962	736
Bachillerato	4,916,620	243,855	20,100
Educación Superior	3,648,945	386,219	7,057
Técnico Superior	168,230	15,602	460
Licenciatura	3,243,098	312,758	4,308
Posgrado	237,617	57,859	2,289
Capacitación para el trabajo	1,861,171	22,799	5,801
TOTAL	36,392,832	1,374,178	301,921

Fuente: SEP (2017).

Objetivos, abordaje analítico y estructura del libro

El presente trabajo examina el papel de la transparencia y del derecho de acceso a la información como catalizadores y soportes de procesos de reforma y acciones de gobiernos orientados a elevar la calidad educativa, tales como la impulsada en México a partir de finales del 2012. La investigación plantea y aborda, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Cómo puede la transparencia y el derecho de acceso a la información pública incidir en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad en la educación obligatoria? ¿Qué se entiende por calidad de la educación en el marco jurídico nacional? ¿Cuáles son los datos e indicadores que pueden ayudar a determinar la calidad educativa alcanzada por las escuelas, los maestros y los alumnos? ¿Qué tanta y qué tan útil es la información que las autoridades han divulgado y cuál hace falta que el gobierno transparente y difunda de forma proactiva en vez de como el resultado de solicitudes de información? ¿De qué recursos dispone la ciudadanía, hasta el momento, para vigilar el avance de la reforma educativa y su implementación?

En términos más concretos, el libro sistematiza las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en materia de educación escolarizada consignadas en las reformas legales recientes en materia tanto de transparencia como de educación en México, analiza su grado de cumplimiento hasta el

momento, y explora las razones detrás de las variaciones observadas en dicho cumplimiento. Asimismo, valora el grado en el cual la información públicamente disponible sobre el sistema educativo y su gestión resultan suficientes para dar seguimiento y evaluar el nivel de avance de los principales componentes y estrategias de la reforma educativa impulsada a partir de diciembre de 2012.

Dados los objetivos del libro, el abordaje que adoptamos privilegia, en lo conceptual, las definiciones de transparencia y calidad educativa provistas por el propio marco legal sobre el que se concentra el estudio. Dicho lo anterior, conviene explicitar aquí los supuestos conceptuales y clasificatorios de fondo que habrán de guiar nuestro análisis, más allá de las definiciones contenidas en las normas jurídicas, mismas que emplearemos, en específico, para valorar su grado de consistencia y de ejecución, así como su nivel de cumplimiento.

Con base en la literatura sobre transparencia y su aplicación en política pública, en este texto entendemos la transparencia como derecho fundamental, pero también como mecanismo orientado a elevar la eficiencia y la eficacia de la acción del gobierno, así como precondition clave para permitir el monitoreo y evaluación del sistema educativo y para asegurar que los ciudadanos puedan exigirle cuentas y responsabilidad por sus decisiones, acciones y omisiones a sus gobiernos.

En lo que refiere a la noción de “educación de calidad”, no incursionaremos aquí en los intensos debates sobre su contenido “correcto” o deseable. Al respecto, más bien, adoptaremos el consenso emergente tanto en la literatura académica como en el discurso global de política educativa contemporánea en el sentido de que existen cuatro dimensiones centrales que pueden emplearse para definir y, sobre todo, medir la calidad educativa: los insumos de la educación escolarizada (financiamiento, infraestructura, características del personal docente y directivo, perfil de los alumnos, currícula, y materiales educativos, entre otros); los procesos educativos (administrativos, así como de los propiamente educativos al interior de la escuela y el aula), los productos (*outputs*) del sistema escolar, tales como volumen y porcentaje de alumnos matriculados, tasas de permanencia, y evolución de egresados; y finalmente, los resultados del sistema educativo, por ejemplo y en especial: nivel de los aprendizajes y equidad.

A fin de ofrecer una primera evaluación del nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia mencionadas, examinamos las siguientes dimensiones de cada una de ellas: acatamiento de los plazos y fechas establecidos; grado en el cual la información que la ley mandata generar

existe, si es pertinente/relevante al cumplimiento de la obligación, está completa y está actualizada; así como nivel de accesibilidad pública de la información en cuestión. En lo que hace a la valoración de la información existente para evaluar avances en los componentes y estrategias de la más reciente reforma educativa, procedemos revisando a profundidad las bases de datos disponibles en los portales de internet de la SEP y del INEE y empleando para su valoración los criterios aceptados internacionalmente con respecto al grado de solidez requerido para que la información pueda sustentar mecanismos de transparencia y rendiciones de cuentas que efectivamente puedan contribuir a elevar la calidad educativa.

Por otra parte, concentramos la atención en el análisis del grado de exigibilidad/ejecución asociado con la forma en la que se definen las obligaciones estudiadas, por un lado, y la calidad y accesibilidad de la información disponible, por otro. Empleamos, para lo primero, los siguientes criterios: precisión en la definición del tipo de información o rendición de cuentas que incluye la obligación en cuestión, explicitación de formatos y fechas de cumplimiento, así como grado en el cual su cumplimiento es responsabilidad de un solo actor o bien implica coordinación o dependencia en relación con otros. Para lo segundo, utilizamos criterios internacionalmente aceptados tales como confiabilidad, consistencia intertemporal, relevancia, actualización y completitud. Lo anterior con la finalidad de examinar las posibles razones detrás de la variación en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, así como en la existencia y accesibilidad de información para darle seguimiento a algunos de los principales ejes de la reforma educativa en curso.

Nuestro análisis sobre la calidad del diseño y las variaciones en el nivel de instrumentación de las obligaciones legales de transparencia en materia educativa incluye, finalmente y como lente adicional, los principales hallazgos de la literatura especializada en dos áreas en particular. Primero, los estándares y mejores prácticas internacionales en gobernanza educativa con énfasis en los sistemas de información para la gestión educativa, así como en las normas y mecanismos en materia de transparencia y rendición de cuentas. Segundo, los diseños y formas de instrumentación de las disposiciones legales y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que han mostrado ser más efectivas para actuar como palancas para mejorar la calidad educativa en diversos contextos nacionales y subnacionales.

El primer capítulo ofrece un marco analítico para entender el ascenso y la confluencia de la transparencia y la calidad de la educación. Este recuento incluye desde el giro de la opacidad a la transparencia a nivel internacional hasta el caso mexicano. El capítulo también examina el tránsito de la cobertu-

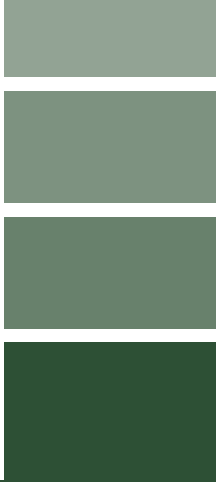
ra a la calidad como la prioridad central en la agenda de la política educativa y rastrea la convergencia entre la transparencia y la educación de calidad. En este sentido, el objetivo del segundo capítulo es examinar la reforma educativa y la reforma de transparencia que emanaron como compromisos del Pacto por México para entender sus puntos de interconexión y contar con una visión panorámica de los principales cambios impulsados en el seno de este acuerdo inédito entre los principales partidos políticos en 2012.

Dado que el eje de la reforma educativa de 2013 es el derecho a una educación de calidad, el tercer capítulo analiza este concepto a partir del marco jurídico nacional vigente. Esto incluye el decreto de reforma a los artículos 3º y 73º de la Constitución, así como las modificaciones a la Ley General de Educación y la creación de nuevas leyes como la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. La lógica de este capítulo es determinar cuáles son los pilares de la calidad en la educación para que los ciudadanos sepan cómo la transparencia y el derecho de acceso a la información pueden hacer efectivo el derecho a una educación de calidad.

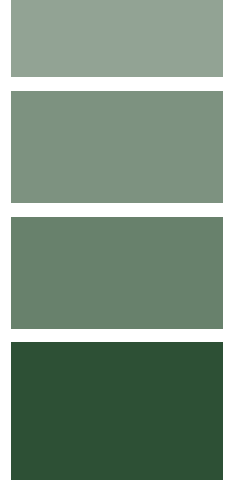
Por su parte, el cuarto capítulo presenta una evaluación de las obligaciones normativas de transparencia que son indispensables para el cumplimiento de la reforma educativa. A partir de la revisión del marco jurídico nacional asociado con la reforma educativa, en este capítulo presentamos las principales obligaciones normativas en transparencia y rendición de cuentas en materia educativa y valoramos su nivel de cumplimiento por parte de los principales actores involucrados en ella. Dicha evaluación mide el grado de cumplimiento de cada obligación, con la finalidad de identificar riesgos, dificultades y ambigüedades que dificultan la implementación de la reforma educativa.

De manera complementaria, el propósito del quinto capítulo es que el lector conozca cuáles son los principales indicadores y bases de datos disponibles para evaluar el avance de la reforma educativa. Esta sección se centra en la información que autoridades educativas y organismos constitucionales —como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el INEE— han puesto a disposición de la ciudadanía en sus respectivos portales de internet. Dado que no toda la información relevante para evaluar el avance de la reforma se halla en dichos sitios, o ni siquiera hay indicios de que esté sistematizada, este capítulo esboza algunos indicadores y bases de datos que deberían ser puestos a disposición de la ciudadanía.

En el último capítulo, los autores reflexionamos sobre la forma en la que el nuevo marco jurídico de la transparencia y el derecho al acceso a la información debe funcionar de cara a la reconfiguración del federalismo educativo en nuestro país. Esto es fundamental porque el nuevo marco de gobernanza en el sector educativo y la inclusión de nuevos componentes al sistema educativo nacional plantean retos para la instrumentación de la política educativa en general, y para la reforma educativa en particular. Por lo tanto, gran parte de esta discusión versa sobre la interacción entre las autoridades educativas en los distintos ámbitos de gobierno y su relación con organismos autónomos como el INEE y el INAI.



Capítulo 1.
Transparencia y calidad educativa:
centralidad creciente y puntos de encuentro



En el último lustro, México llevó a cabo importantes reformas legales e institucionales en transparencia y en educación. A través del Pacto por México (2012), las principales fuerzas políticas del país acordaron ampliar el derecho de acceso a la información y establecer el derecho a una educación de calidad. Lo primero mediante la promulgación en 2014 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en cuyo artículo cuarto transitorio, estableció la obligación a cargo del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados y la asamblea Legislativa, de armonizar sus respectivas leyes en la materia conforme a los principios, bases y procedimientos descritos en dicha ley marco. Lo segundo, a lo largo del año 2013, a través de la reforma al artículo 3º constitucional, las modificaciones a la Ley General de Educación (LGE) y la aprobación de dos nuevas leyes: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

Las reformas emprendidas en el país en estos dos ámbitos responden a factores, situaciones y coyunturas domésticos, pero hacen también eco de procesos más amplios de carácter global. De especial importancia para el tema de este libro ha sido la confluencia de dos grandes tendencias mundiales. Por una parte, la acelerada conformación, en especial a partir de la década de los noventa, de un consenso cuasi universal en contra de la opacidad en el manejo de la información en poder del gobierno y a favor de la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas. Por otra y durante aproximadamente el mismo período, la transición de una agenda en política educativa centrada, en particular en los países en desarrollo, en la ampliación del acceso a los servicios educativos –cobertura– a una cada vez más enfocada en el tema de la calidad de la educación.



Cada una de estas dos tendencias tiene una historia particular y una lógica distintiva. Entre ambos procesos existen, sin embargo, importantes sinergias y puntos de contacto. De manera destacada y como derivación resumida de estas confluencias: la idea según la cual la transparencia y la rendición de cuentas, además de obligaciones y derechos entendidos como soportes centrales de la democracia, constituyen palancas fundamentales para mejorar la calidad educativa.

En este capítulo presentamos un breve recuento histórico del giro de la opacidad a la transparencia, así como de la transición –en términos de prioridades de política educativa– del acceso escolar a la calidad, tanto en el ámbito internacional como para el caso de México. Abordamos, asimismo, los puntos de contacto y refuerzo entre ambas tendencias. Procedemos, después, a desarrollar el marco conceptual y analítico del libro en su conjunto, así como a identificar los principales hallazgos de la literatura académica sobre la transparencia/rendición de cuentas y la calidad educativa.

Breve historia del ascenso y confluencia de la transparencia y la educación de calidad

El giro de la opacidad a la transparencia a nivel internacional

Si bien el derecho de los ciudadanos a la información en poder del gobierno fue reconocido por primera vez en Suecia hace más de doscientos años (Mendel, 2009), la opacidad en el manejo de la información recabada y generada por el gobierno fue, hasta hace poco, la norma aceptada y considerada legítima en la mayor parte del mundo. En 1990, por ejemplo, solo 13 países contaban con leyes de acceso a la información (Mendel, 2009). A partir de la década de 1990, sin embargo, la adopción de leyes al respecto experimentó un crecimiento vertiginoso. Como resultado de ello, para 2016, 113 países contaban con legislación en la materia (Right2Info, 2016).

En el tránsito de la opacidad generalizada al consenso prácticamente universal –al menos en el ámbito legal y en el plano discursivo– a favor de la transparencia a nivel internacional pueden distinguirse tres momentos y dinámicas principales:

Durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, se estableció la primera legislación en la materia en los Estados Unidos (*The Freedom of Information Act*, promulgada originalmente en 1966 y reformada y ampliada, inicialmente, en 1974). Este proceso tuvo su origen, primero en el rechazo a la guerra de Vietnam y, más tarde, en el escándalo producido por el caso Watergate, y estuvo movido por el reclamo a favor de la imposición de controles democráticos –vía acceso a la información gubernamental– sobre

un gobierno crecientemente percibido como uno que empleaba la secrecía para engañar a la ciudadanía.

Un segundo momento estuvo vinculado con la crisis del consenso keynesiano de la segunda posguerra durante las décadas 1970 y 1980, y su reemplazo con una visión que reclamaba una menor intervención directa del Estado y un papel más amplio del mercado en la organización de la vida social. En lo que hace al tema que nos ocupa, destacan en este contexto dos procesos más específicos, interrelacionados entre sí y que crecen en influencia a partir de la década de 1990. El primero, vinculado al énfasis por parte de los organismos financieros internacionales sobre la importancia de la transparencia como instrumento para mejorar la eficiencia de los gobiernos en contextos fiscales restrictivos. El segundo, asociado al ingreso de la noción de “buen gobierno” o “buena gobernanza” (*good governance*), en general, así como de la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos para combatir la corrupción, en particular, como parte de las prioridades de política pública a escala global (Ball, 2009).¹

El tercer momento por destacar en la conformación del consenso global a favor de la transparencia tuvo que ver con la ola democratizadora iniciada en los años noventa en muchos países del mundo en desarrollo y del exbloque socialista, así como con el auge creciente de la transparencia entendida como herramienta para atender déficits democráticos y, más generalmente, como derecho humano fundamental y como condición indispensable para garantizar la vigencia y la salud de las democracias (Avritzer, 2002; Ackerman, 2004).

En suma, a escala global, influye en la generalización progresiva del rechazo a la opacidad y de la demanda creciente a favor de la transparencia y la rendición de cuentas la confluencia de dos corrientes y movimientos diferentes entre sí. Por una parte, el surgimiento y acelerada difusión de enfoques para la reforma de la gestión pública (en particular, el conocido como “nueva gerencia pública”) que enfatizan la importancia de la información como base central para aumentar la eficiencia del gasto público y de la política pública, así como la influencia en aumento de los llamados por parte de expertos y organizaciones internacionales a favor de las políticas públicas basadas en evidencia, ambos fortalecidos por la operación de contextos fiscales restrictivos. Por otra parte, la ola de transiciones a la

1 En este segundo momento, habría que subrayar el papel que desempeñaron, en el ámbito del análisis y la reforma del gobierno, la escuela de pensamiento conocida como New Public Management (NPM) y, a nivel práctico, la influencia de los organismos financieros internacionales y de organizaciones no gubernamentales con influencia global, entre las que destaca Transparencia Internacional, fundada en 1993. Sobre la corriente New Public Management, véase, entre muchos otros, Kalimullah, Ashraf, y Ashaduzzaman, 2012.

democracia en el mundo en desarrollo de los noventa en adelante y el crecimiento asociado de la demanda a favor del respeto a los derechos fundamentales, en general, así como al derecho de acceso a la información y a la capacidad de los ciudadanos para exigirle rendición de cuentas a sus gobernantes, en particular (Gaventa y McGee, 2013; Joshi, 2013).

El giro hacia la transparencia en el caso mexicano

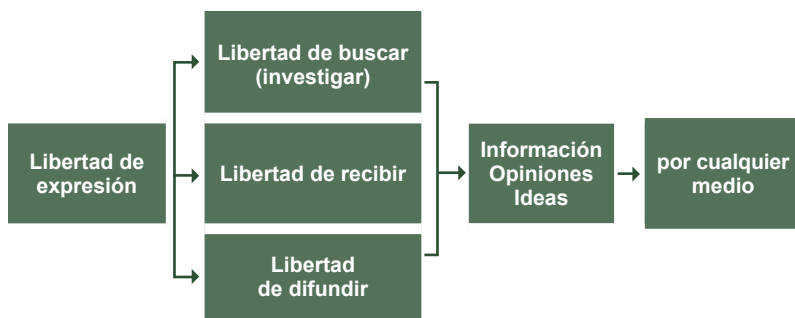
Los primeros pasos hacia el establecimiento del derecho de acceso a la información en México se remontan a la década de los sesenta. De manera destacada, la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos de 1969 fue fundamental para proteger algunos derechos humanos que, hasta ese momento, no tenían protección en los marcos normativos de los países participantes en esta reunión multilateral en San José, Costa Rica. Dado que la Convención Americana de Derechos Humanos definió en su artículo 13º que la libertad de pensamiento y expresión comprendía “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”, México adquirió la obligación de proteger este derecho a partir de la firma del Pacto de San José de Costa Rica.

El siguiente paso hacia la consolidación del derecho de acceso a la información puede trazarse justamente un año antes de que la Convención Americana de Derechos Humanos entrara en vigor en 1978. La cual fue parte de la reforma política que el gobierno federal impulsó para dar mayor pluralidad al sistema de partidos, el derecho a la información adquirió una base adicional en 1977. La modificación al artículo 6º estableció la obligación del Estado a garantizar el derecho a la información a partir de la premisa de que esto era indispensable para una conciencia ciudadana más enterada, vigorosa y analítica (Orozco, 2015). Aunque el establecimiento de este derecho se concibió como parte de las concesiones del régimen hegemónico a los partidos políticos de oposición (Orozco, 2015; López Ayllón, 2010), esta medida redefinió y amplió los términos del derecho de acceso a la información.

Los avances jurídicos nacionales e internacionales de los sesenta y setenta fueron significativos porque abrieron la puerta a que el derecho a la información no solamente se concibiera como la libertad de expresar ideas. Una de las aportaciones más importantes de la Convención Americana de Derechos Humanos fue que retomó de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 la premisa de que el derecho a la información tenía como pilar el derecho a recibir información (López Ayllón, 2009). Esta concepción hizo posible que la libertad de expresión dejase de englobar solamente la difusión o expresión de ideas: el derecho a recibir información representó una de las transformaciones más importantes para ejercer la libertad de expresión.

El derecho de acceso a la información se convirtió en un derecho fundamental basado en el ejercicio de tres facultades interrelacionadas: buscar, difundir y recibir informaciones, opiniones e ideas (López Ayllón, 1984, 2015). Esta conceptualización fue un gran avance porque estableció los pilares para que, más tarde, el derecho al acceso a la información se pudiera basar desde la simple búsqueda en portales de internet de las distintas dependencias hasta las solicitudes de información. En otras palabras, la libertad de expresión se afianzó en la idea de que toda persona puede tomar tanto un papel activo al buscar información que le parezca relevante como uno pasivo basado en la simple recepción de información. El derecho de acceso a la información se convirtió así en una manera eficaz de prevenir el manejo discrecional y la apropiación privada o con fines distintos a los previstos en la ley con la que políticos y servidores públicos trabajaban cobijados bajo el manto del secreto administrativo (López Ayllón, 2012).

Gráfica 1. El derecho de acceso a la información



Fuente: López Ayllón (1984; 2015).

Si bien los orígenes del derecho a la información se remontan a la década de los sesenta y setenta, en el caso de México, el tema de la transparencia ingresa con fuerza a la agenda del gobierno en el contexto de la crisis de la deuda y de la apertura económica de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa con una orientación centrada en la eficiencia y acotada a temas de contabilidad gubernamental. Ello, dentro del marco de los compromisos asumidos por el país en sus negociaciones con organismos financieros internacionales y en la suscripción de una red cada vez más amplia y densa de acuerdos internacionales en materia de comercio e inversión.

Con todo, el catalizador más importante de la llegada de la transparencia –en sentido amplio y con énfasis en el derecho a la información y la rendición de cuentas– al debate y a la agenda pública, fue el proceso de

democratización que vive el país de la década de 1990 en adelante. El tránsito de un régimen de partido dominante a un sistema electoral y de partidos plural y competitivo, mismo que culminó con la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000, abrió la puerta para una discusión pública e intensa sobre la transparencia entendida como herramienta de los ciudadanos para vigilar y controlar al gobierno.

Ese proceso dio pie al diseño, aprobación y puesta en marcha de la primera ley en la materia en el país, así como de la creación de un organismo público –el IFAI– encargado del tema, ambos de vanguardia a nivel internacional. Confluyeron en hacerlo posible tres elementos principales: la presión de un grupo de académicos, periodistas y activistas (Grupo Oaxaca), la voluntad del presidente Vicente Fox de atender y empujar el asunto, y el interés de los principales partidos políticos en apoyar la transparencia –los que habían estado en la oposición durante las largas décadas de predominio priista para exhibir a sus contrincantes y, en el caso del PRI, en un intento por aparecer moderno y democrático (Franco y Pardinás, 2013, p.222).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) aprobada y promulgada en 2002 inauguró una nueva etapa para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Tras su aprobación en el Congreso de la Unión, esta ley fijó los procedimientos e instituciones para presentar una solicitud de acceso a la información en el ámbito federal (López Ayllón, 2009). En consecuencia, la LFTAIPG abrió una mirilla para escudriñar asuntos que hasta ese momento habían permanecido fuera del escrutinio público y que a las autoridades les había permitido el no tener que rendir cuentas sobre sus actos y sus decisiones ante la ciudadanía.

Los siguientes años en la evolución del derecho de acceso a la información y la transparencia se caracterizaron por la expansión de su alcance a las entidades federativas. El proceso de construcción de este marco normativo en el ámbito nacional tomó cinco años (2002-2007), ya que los congresos y los ejecutivos locales trabajaron en este asunto durante este período (COMAIP, s.f.).

Este proceso se topó contra escollos derivados de la fragmentación del poder político tras la transición a la democracia, particularmente una disparidad de criterios en las entidades federativas respecto a cómo se normó el derecho de acceso a la información. Estas variaciones incluyeron desde consideraciones sobre quiénes eran sujetos obligados hasta criterios para clasificar y reservar información (López Ayllón, 2013). Esto representó un serio problema porque el ejercicio del derecho de acceso a la información fue sujeto a modalidades distintas y, en ocasiones, más restrictivas que las federales: desde variantes en los procedimientos y arreglos institucionales hasta los límites y la tecnología para hacer accesibles los documentos (Cejudo, López Ayllón y Ríos, 2012).

Por este motivo, una de las aportaciones más significativas de la reforma de la LFTAIPG de 2007 fue el establecimiento de criterios mínimos para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el mandato que obligó a las entidades federativas a armonizar sus leyes (López Ayllón, 2010; 2012). De manera destacada, el principio de máxima publicidad determinó que toda autoridad que reservase información estaba obligada a justificar su proceder mediante la prueba de daño, es decir, una explicación basada en argumentos que demostrasen cómo la divulgación de cierta información podría atentar contra un interés público protegido (López Ayllón, 2015). Otra contribución de esa reforma fue especificar que toda autoridad debía promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de acceso a la información, ya que éste era un derecho humano que debía protegerse en todas las entidades (Peschard, 2015a).

Este fue el contexto en el que tuvo lugar la reforma en materia de transparencia de 2014. Las principales aportaciones de dicha reforma fueron la inclusión de nuevos sujetos obligados ya que, a partir de la reforma, todas las personas físicas y morales que recibían recursos públicos deben rendir cuentas y documentar cualquier acto derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. La inclusión de estos nuevos sujetos obligados fue importante porque antes había una frontera entre lo público y lo privado definida restrictivamente, misma que dificultaba llamar a cuentas a organizaciones como los partidos políticos: si bien los recursos con los que financiaban eran públicos, una vez que entraban al sistema bancario quedaban protegidos, solamente el Ministerio Público y la autoridad podían acceder a los archivos sin que dicha información pudiera hacerse pública (Merino, 2005).

La reforma también mandató el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) para la publicación de información completa y actualizada del ejercicio de los recursos públicos y los indicadores para analizar el cumplimiento de sus objetivos y resultados. No menos importante fue la obligación estipulada en la ley de transparencia reformada de utilizar formatos abiertos y accesibles para la generación, documentación y publicación de la información de todos los sujetos obligados. Finalmente, la reforma fortaleció a la transparencia proactiva como mecanismo para asegurar la divulgación de información de interés público sin que medie una solicitud de acceso a la información.

El tránsito de la cobertura a la calidad educativa como prioridad dentro de la agenda de la política educativa

Tanto en el ámbito nacional como en el internacional, la discusión sobre la acción del gobierno en materia educativa estuvo centrada, hace poco y, en especial, en los países en desarrollo, en la ampliación del acceso de los

niños y los jóvenes a las escuelas. Indicio de ello es el que, hasta fechas muy recientes, los principales indicadores y datos recabados en la mayoría de los países sobre sus sistemas educativos tuvieron que ver no con los aprendizajes de los alumnos, sino con los niveles de matriculación y cobertura (Pritchett, 2015; Clemens, 2014).

La prioridad asignada históricamente al acceso a la escuela en la inmensa mayoría de los sistemas educativos del mundo tiene su origen en el hecho de que la creación de éstos estuvo estrechamente vinculada a la construcción de los estados nacionales. Ello, en el doble sentido de ofrecer la vía para formar sujetos nacionales en los diversos países mediante procesos de socialización compartidos (valores y lengua nacional) centrados en la escuela, así como de apuntalar la construcción de capacidades estatales que abarcasen al conjunto del territorio nacional (Green, 2013).

El tema de la calidad educativa, por su parte, aunque nunca del todo ausente dentro del debate y la conducción de la política educativa, ha cobrado una centralidad inédita a nivel internacional a lo largo de las últimas tres décadas. A ello habría que agregar la progresiva y notable convergencia en la forma de entender la naturaleza y el valor de la calidad de la educación en un número cada vez más grande de países. De concebirla, esto es, como un activo para el crecimiento económico individual y colectivo, y de operacionalizarla en la práctica –más allá de las polémicas conceptuales– a partir de los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas de logro.

Dentro de los países desarrollados, el énfasis en el tema de calidad educativa fue ganando terreno en el debate público y en el discurso de la política educativa desde la década de 1970 y, en especial, la de 1980. En el caso de los Estados Unidos, un primer antecedente tuvo que ver con la preocupación desatada por el lanzamiento del Sputnik por parte de la Unión Soviética en 1957 en torno al desempeño de los alumnos estadounidenses en matemáticas y ciencias. Sin embargo, el tema ingresa de frente y con fuerza imparable en la agenda pública estadounidense, sin embargo, en los setenta y principios de los ochenta en el contexto de la crisis del modelo económico keynesiano y la percepción de pérdida de competitividad de la economía norteamericana, primero frente a Japón y, más adelante, frente al conjunto de los denominados “Tigres asiáticos” del norte de Asia.

Como señala Jesse Rhodes en su extraordinario libro sobre las dimensiones políticas e institucionales del giro hacia la calidad educativa como tema central, así como de la ampliación del papel del gobierno federal en materia educativa en los Estados Unidos, lo que apareció inicialmente como una asociación vaga, pero plausible entre crisis económica y pérdida de competitividad, por un lado, y déficits en la capacidad de las escuelas para generar

aprendizajes y valores sólidos; por otro, se convirtió en un movimiento que terminaría transformando las coordenadas del debate y la agenda de la política educativa, primero en ese país y, más adelante, en buena parte del mundo. Dentro de los Estados Unidos, la cruzada en cuestión desplazó a la equidad educativa, misma que había ganado enorme preeminencia y apuntalado el crecimiento de la intervención del gobierno federal en lo educativo en los años sesenta, a los márgenes de la discusión y terminó colocando la calidad en el centro del debate y transformando, en el camino, los parámetros de la agenda de la política educativa (Rhodes, 2014).

El movimiento a favor de lo que en los Estados Unidos tomó inicialmente el nombre de “excelencia en la educación” y que encontró en la publicación del reporte *A Nation at Risk* en 1983 una de sus expresiones y catalizadores más importantes estuvo impulsado por la alianza improbable y, a la postre, enormemente duradera e influyente entre cuatro grupos de presión centrales: los grandes empresarios, núcleos poderosos de activistas en materia de derechos civiles, liberales (sindicatos de maestros y académicos) y conservadores en lo educativo (*think tanks* y académicos).

De especial importancia y fuerza fue la alianza inesperada entre los grandes empresarios y los activistas a favor de los derechos civiles dadas sus contrastantes prioridades tradicionales y sus respectivas afinidades con partidos políticos distintos y, con el paso del tiempo, crecientemente polarizados (los primeros con el Partido Republicano y los segundos con el Partido Demócrata). Esta alianza entre actores tradicionalmente enfrentados explica, en mucho, la fuerza y perdurabilidad del movimiento a favor de la calidad educativa en los Estados Unidos y ayuda a explicar por qué, a pesar de un contexto general de reducción de la intervención directa del Estado en muchos ámbitos de la vida económica y social, se amplía la participación del gobierno federal norteamericano en la gobernanza y conducción del sistema educativo de ese país (Rhodes, 2015, capítulo 1).

La “calidad educativa” fue el cemento y la plataforma compartida de esta alianza improbable y, eventualmente, tan poderosa. Ello, señala Rhodes, porque en el caso de los Estados Unidos, los grandes empresarios encontraron en el impulso a la calidad educativa la manera de atajar sus preocupaciones sobre la pérdida de competitividad de la economía norteamericana al tiempo que los activistas en materia de derechos civiles vieron en ella el medio para defender e impulsar el avance de los estudiantes provenientes de grupos sociales en desventaja.

Al papel de la noción de “calidad educativa” como plataforma capaz de cimentar acuerdos entre socios muy distintos contribuyeron también, inicialmente en los Estados Unidos y más tarde a escala global, algunas

peculiaridades de la expresión misma. Destacan, al respecto, dos. Primero, la carga valorativa fuertemente positiva de la expresión “calidad educativa”, misma que, de entrada, apuntala la nobleza y deseabilidad de los fines perseguidos en su nombre al tiempo que le impone costos y restricciones a aquellos que se oponen a las iniciativas o decisiones promovidas bajo su cobijo (¿quién se atreve a oponerse de frente a la “calidad educativa”?) Segundo, el hecho de que la expresión combina la precisión requerida para distinguirse de otras nociones tales como “equidad” o “acceso”, pero, al mismo tiempo, mantiene la vaguedad suficiente para convocar y reunir a voluntades e intereses amplios, diversos e, incluso, contrapuestos.²

La atención en aumento sobre la calidad educativa dentro de los Estados Unidos se expandió progresivamente a un número cada vez más amplio de países y contribuyó al surgimiento y expansión global de esfuerzos por establecer estándares de calidad, así como instrumentos para medir los niveles de logro escolar de los estudiantes. El denominado “Movimiento de Pruebas y Estándares” surge, también, en los Estados Unidos dentro del contexto de la preocupación creciente en torno a la calidad educativa.³

Dicho movimiento reflejó y, simultáneamente, apuntaló la transición hacia un régimen de política educativa –primero en los Estados Unidos y, más tarde, a nivel internacional– en el que la definición de estándares (en particular, en competencias básicas), las pruebas estandarizadas de logro de alumnos, la rendición de cuentas entendida como evaluación educativa con consecuencias, así como los indicadores numéricos y los *rankings* pasaron a ser concebidos como instrumentos fundamentales para elevar la calidad educativa (Napier, 2014, p.8).

En paralelo y asociado a la prioridad creciente otorgada tanto a la elevación de la calidad educativa como al uso de evaluaciones cuantitativas —inicialmente y en especial, el uso de pruebas estandarizadas para medir los aspectos cognitivos del logro escolar— se observan, también, a nivel internacional transformaciones importantes en la forma de entender los procesos educativos, así como los enfoques para el manejo de la política y los sistemas educativos. En relación con los procesos educativos, se registra un claro giro del foco tradicional sobre la enseñanza a uno enfocado en el aprendizaje, mismo que incluye nuevas prioridades y maneras de concebir el trabajo en aulas y escuelas en lo que se refiere a responsabilidades docentes, estrategias pedagógicas, contenidos curriculares y evaluaciones escolares.

2 Sobre el asunto de cómo definiciones vagas e imprecisas pueden coadyuvar a la formación de consensos y alianzas amplios en torno a ciertas ideas u objetivos de política pública, véase: Power, 1999, pp. xvii.

3 Para el análisis detallado del surgimiento y consolidación del movimiento a favor de estándares y pruebas desde una perspectiva de economía política véase: Rhodes, 2015, capítulos 3 y 4.

Cuadro 5. Cambio en las conceptualizaciones sobre procesos enseñanza-aprendizaje

De foco en:	A énfasis sobre:
Enseñanza	Aprendizaje
Escolarización	Aprendizaje a lo largo de la vida
Aprendizaje definido temporalmente (grados escolares)	Basado en resultados
Transmisión de información	Aprender a aprender
Aprendizaje pasivo	Aprendizaje activo
Memorización	Comprensión, análisis, síntesis y aplicación
Enfoques basados en el docente	Enfoques centrados en el estudiante
Evaluación sumativa	Evaluación formativa

Fuente: Tawil, et al. Cuadro 1, p.11.

Cuadro 6. Cambio en las conceptualizaciones sobre diseño curricular

De foco en:	A énfasis sobre:
Currículo fragmentario	Currículo integrado
Asignaturas especializadas de base disciplinaria	Áreas de aprendizaje
Contenido definido como conocimiento	Desarrollo de habilidades y competencias
Currículo centralizado	Diversificación: currículo regional y local

Fuente: Tawil, et al. Cuadro 2, p.12.

En lo que hace a la gestión del sistema educativo, la preponderancia adquirida por la calidad educativa concebida y evaluada con base en resultados de aprendizaje afecta, asimismo, las aproximaciones dominantes en materia de prioridades y enfoques. Destacan, al respecto, los cambios sintetizados en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Cambio en las conceptualizaciones sobre la gestión del sistema educativo

De foco en:	A énfasis sobre:
Oferta servicios educativos	Demanda educativa
Enfoque cuantitativo (por ejemplo: acceso, retención, graduación)	Calidad y relevancia de los aprendizajes
Insumos (por ejemplo: currículo, infraestructura, materiales, docentes, perfil alumnos)	Eficiencia del sistema educativo
Centralización	Descentralización

Fuente: Tawil, et al. Cuadro 3, p.15.

Algunos de los factores generales que favorecieron el giro a favor de la calidad como prioridad de la política educativa, el énfasis sobre resultados de aprendizaje más que sobre insumos o procesos en la forma de conceptualizarla y medirla, así como una nueva visión con respecto a los procesos educativos y la gestión de los sistemas educativos a nivel internacional en décadas recientes incluyen, entre otros, y además de los mencionados ya para el caso de los Estados Unidos, los siguientes:

1. La importante influencia de la teoría del capital humano, desarrollada inicialmente por Schultz (1961) y Becker (1964) en la política educativa y en la investigación en materia de educación. Dicha teoría prioriza la contribución de la educación al crecimiento económico. Trabajos más recientes, dentro de la misma corriente, han sido especialmente influyentes en la ampliación de la prioridad otorgada a la calidad educativa, pues han mostrado que la calidad de los aprendizajes y no los años de escolaridad son el factor más importante para explicar variaciones en tasas de crecimiento económico.⁴
2. La importación al terreno de lo educativo de nociones surgidas dentro de la gerencia privada tales como la administración por objetivos, la calidad, y los mecanismos para asegurar esta última (Kumar y Sarangapani, 2004, p.41).
3. El peso creciente entre tomadores de decisión y expertos (fundamentalmente, economistas) de la importancia concedida a elevar la eficiencia del gasto público en general y en educación, especialmente a partir de las décadas 1980 y 1990 (Levin, 1998).

4 Los dos autores más importantes en esta línea son Eric A. Hanushek y Ludger Woessmann. En su libro *The Knowledge Capital of Nations* (2015) puede encontrarse una revisión exhaustiva de la literatura especializada al respecto y un resumen de sus propios hallazgos con relación a la asociación entre calidad educativa y crecimiento económico.

4. El desarrollo y disponibilidad cada vez más amplia de instrumentos e indicadores numéricos para evaluar diversos aspectos del sistema educativo, en especial, los aprendizajes de los alumnos (Levin, 1998).⁵
5. La acumulación de estudios y evidencia empírica que indica que el gasto en educación (como porcentaje del gasto, gasto por alumno o variaciones en ese gasto a lo largo del tiempo) no se correlaciona linealmente con la calidad de los aprendizajes de los alumnos medida a través de pruebas estandarizadas de logro. Estos trabajos resultan importantes, pues le permiten a los impulsores de la calidad educativa combatir los enfoques tradicionales que tendían a vincular la calidad educativa con gasto en educación y, por tanto, subrayar la importancia de variables distintas al gasto (tales como la calidad docente, las formas de gobernanza y la transparencia/rendición de cuentas) para explicar variaciones en calidad educativa (en particular: Informes PISA de 2000 a la fecha) (Hanushek y Woessmann, 2015; Bruns, et al., 2011).

En lo que toca al mundo en desarrollo, el tránsito del énfasis centralísimo asignado históricamente a la cobertura escolar a favor de la calidad educativa como prioridad —al menos, declarada— dentro de la acción gubernamental en la materia tuvo diversos motores principales. Uno, muy importante, fue la crisis de la deuda en América Latina en la década de 1980 y el contexto más general de astringencia fiscal entre los países pobres, mismo que incrementó la influencia de los organismos financieros internacionales y generó fuertes presiones para sanear sus finanzas públicas y hacer más eficiente su gasto público (proporción importante del cual estaba dedicado a la educación). En el caso de los países latinoamericanos y algunos otros países de Europa del Este y del mundo en desarrollo, el tránsito a la democracia también tendió a favorecer el ingreso del tema de la calidad educativa a la agenda de la política educativa (Grindle, 2004, capítulo 1).

Al imperativo a favor de la eficiencia asociado con la estrechez presupuestal y de la calidad educativa entendida como condición indispensable para asegurar la rentabilidad económica —individual y colectiva— del gasto en educación, se sumó un segundo proceso, también global, que influyó mucho en hacer de la calidad de la educación la prioridad eje de la discusión internacional sobre política educativa en los países en desarrollo y, muy especialmente, a legitimar tal prioridad.

5 La primera prueba internacional/comparativa de logro escolar a gran escala, desarrollada por la IEA, fue aplicada en 1964 en 12 países desarrollados (Alemania, Australia, Bélgica, Escocia, Inglaterra, Finlandia, Francia, Holanda, Israel, Japón, Suecia y los Estados Unidos) y se concentró en la evaluación de los aprendizajes en matemáticas.

Este segundo proceso tuvo como preocupación central no el valor económico de la educación, sino el contenido del derecho a la educación, en particular, en los países pobres. Al respecto, importa recordar que si bien desde 1948, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió una declaratoria en la que se consignaba el derecho a la educación como parte del catálogo de derechos humanos a nivel internacional, éste fue entendido, hasta finales de los ochenta, como el derecho de todos a acceder a la escuela primaria. No fue sino hasta 1990, durante la conferencia de la UNESCO “Educación para todos” en Jomtien, Tailandia, que se expande la noción de educación y se incluye en ésta el aprendizaje, la relevancia y la calidad como prerequisites indispensables para que el derecho a la educación pueda contribuir, en efecto, a la equidad entendida como objetivo y valor guía fundamental de tal derecho (Jurdak, 2009, pp. 20 y 21).

En Jomtien ingresa al discurso global, desde el ámbito de los derechos humanos y con relevancia especial para los países en desarrollo, el tema de la calidad educativa. En esa conferencia, sin embargo, no se establecen definiciones claras ni calendarios concretos para hacerla efectiva. A ir precisando lo que la comunidad internacional entiende por “calidad educativa” contribuye el *Informe Delors* de la Comisión Internacional para la Educación en el siglo XXI (1996), mismo que propone una definición general sobre la naturaleza del aprendizaje necesario y deseable (aprender a saber, a hacer, a convivir y a ser) que, en poco tiempo, se convierte en punto de referencia en el debate sobre el tema. Contribuyen mucho a ello, también, los desarrollos y avances en la medición de los aprendizajes considerados fundamentales mediante pruebas estandarizadas nacionales y, sobre todo, internacionales. Entre estas últimas, las más importantes: *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS), *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS) y la prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*). A partir del año 1990, de hecho, se acelera de forma notable el desarrollo y aplicación de evaluaciones estandarizadas —nacionales e internacionales— en los países en desarrollo.

En ese mismo período, por otra parte, las evaluaciones de logro de gran escala, cuyo objetivo en una primera época había sido el de probar con base en la experiencia la validez empírica de distintas teorías sobre los procesos educativos empleando para ello los resultados de las pruebas en distintos sistemas educativos nacionales, asumen como propósito central el de evaluar la calidad de y en distintos sistemas educativos (Tobin et al., 2016, p.579).

Cuadro 8. Países de ingresos medios y bajos participantes

TIMSS	1995	2011	PISA	2000	2015
	15	38		18	31

Fuentes: TIMSS y PISA.

Finalmente, para darle fuerza normativa a los compromisos internacionales de los gobiernos en torno a la elevación de la calidad educativa, así como fechas metas para su cumplimiento —en especial del mundo en desarrollo— resultaron de especial importancia dos elementos. Primero, el Marco de acción de Dakar (UNESCO, 2000), en el que, a diferencia de la declaración *Educación para todos* de Jomtien, se precisan objetivos y calendarios concretos para el fortalecimiento de la calidad de la educación. Y, segundo, la definición de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (*Sustainable Development Goals* [SDGs]) mismos que, en contraste con los primeros objetivos del milenio, incluyen dentro del apartado de educación ya no solo el tema de la universalización del acceso a la escuela primaria y la paridad de género en la educación primaria y secundaria, sino también metas medibles referidas a elevar y asegurar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes (Jurdak, 2009, pp.21 y 22).

Objetivos del Desarrollo Sostenible, Objetivo 4. Educación de calidad:

El objetivo de lograr una educación inclusiva y de calidad para todos se basa en la firme convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible. Con este fin, el objetivo busca asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030. También aspira a proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos, además de lograr el acceso universal a educación superior de calidad (PNUD, s.f.).

En el caso mexicano, la atención al tema de la calidad de la educación empieza a crecer en la década de 1990 y gana enorme prominencia dentro de la agenda de la política educativa nacional durante la primera década del siglo XXI. Influye en ello, inicialmente, lo que pudiéramos denominar el “efecto contagio”, es decir, el peso creciente del asunto a nivel internacional, así como los resultados, muy deficientes, de los primeros esfuerzos de medición del nivel de aprendizaje de los estudiantes mexicanos. Destacan entre estos esfuerzos, el ya referido de Gilberto Guevara Niebla, así como los resultados de los alumnos mexicanos en la primera participación del país en una evaluación internacional de logro (TIMSS). Estos resultados fueron tan deficientes, de hecho, que el gobierno de Ernesto Zedillo tomó la decisión de no darlos a conocer (Guevara Niebla, 2016, pp.21-24, y Contreras y Backoff, 2014).

La primera acción de política educativa en la que empieza a figurar como prioridad en ascenso la calidad de la educación y en la que comienzan a incluirse algunas de las recomendaciones y mejores prácticas iniciales —adaptadas al contexto nacional— del consenso global en formación centrado en la calidad educativa fue la reforma de 1992 conocida como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Dicha reforma estuvo centralmente impulsada por dos factores de carácter político. Primero, la necesidad de lograr la recuperación de los salarios docentes, mismos que habían experimentado una caída muy pronunciada en la década de 1980, a fin de contener el descontento en aumento del magisterio organizado. Segundo, el intento —a la postre fallido— por parte del gobierno de dividir y debilitar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La ANMEB incluyó también, sin embargo, elementos que señalizaban una preocupación en aumento —al menos en lo discursivo— con la calidad de la educación (SEP, 1992). Entre otros, el reconocimiento de problemas de calidad serios; la mención explícita y reiterada de la necesidad de elevar el nivel de los aprendizajes de los estudiantes de educación básica; el compromiso a favor de reformas curriculares orientadas a fortalecer y modernizar contenidos; un amplio proceso de descentralización de los servicios educativos; así como los primeros esfuerzos de evaluación docente basados en el mérito y asociados a ganancias salariales (Carrera Magisterial [CM]) y de evaluación de los aprendizajes de los alumnos (pruebas para el indicador de aprovechamiento escolar de CM y un poco después —1998— las pruebas nacionales denominadas “Estándares Nacionales”). Estas primeras pruebas nacionales de logro, cuyos resultados no son públicos hasta la fecha, presentaban problemas y particularidades metodológicas que no permitían su comparabilidad entre aplicaciones y, en el caso de las segundas, fueron suspendidas en 2003 (Martínez-Rizo y Silva-Guerrero, 2016, pp. 559-560).

A partir de mediados de los años noventa, por otra parte, México comenzó a participar en pruebas internacionales de logro escolar. En 1995, los estudiantes mexicanos participaron en TIMSS del IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), en 1977, en las pruebas del Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Oficina Regional de la UNESCO en Santiago de Chile y, del año 2000 en adelante, en el programa PISA de la OCDE.

Un factor clave en catapultar el tema de la calidad educativa al centro de la agenda educativa fue la publicación de los resultados de México en la primera edición de la prueba PISA a finales de 2001. La amplia difusión de tales resultados ofreció, por primera vez, evidencia sólida, creíble y comparativa con respecto a la existencia de problemas graves y generalizados en lo relativo a los aprendizajes efectivos que estaban obteniendo los alumnos

en las escuelas del país. Muestra especialmente relevante de ello fue el muy alto porcentaje de estudiantes mexicanos de 15 años (alrededor de la mitad) ubicados por debajo del nivel de suficiencia (nivel 2) en las tres competencias —lectura, matemáticas y ciencias— evaluadas por dicha prueba.

La disponibilidad pública de información rigurosa e internacionalmente comparable sobre las deficiencias de la educación escolarizada en el país contribuyó decisivamente a incrementar la visibilidad de la calidad educativa como problema central, así como a ampliar y fortalecer las voces de expertos y activistas interesados en impulsar transformaciones de fondo en el sistema educativo nacional.

En este contexto, sucesivos gobiernos en México promueven iniciativas y reformas cada vez más clara y explícitamente centradas en fortalecer la calidad educativa. Sobresalen, al respecto, la firma del Compromiso Social por la Educación, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las reformas curriculares y los trabajos preparatorios para el establecimiento de una prueba nacional de logro durante la administración de Vicente Fox; la primera aplicación de la prueba ENLACE y la Alianza por la Calidad Educativa durante el gobierno de Felipe Calderón, y la reforma educativa impulsada por la administración de Enrique Peña Nieto, inicialmente en el marco del Pacto por México, desde fines del año 2012.

Este último proceso de reforma, el más importante y de fondo en muchas décadas, recoge, amplía y profundiza esfuerzos de transformación orientados en favor de la calidad educativa llevados a cabo durante los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón. Son los objetivos centrales de esa reforma. En el ámbito de la gobernanza y la política educativa: la recuperación de la rectoría del Estado. En lo que hace a los resultados educativos: aprendizajes de mayor calidad.

En materia legal, la reforma educativa iniciada a finales de 2012 ha entrado cambios muy significativos. En primer término, la reforma al artículo 3° constitucional a través de la cual se incluyó en el texto constitucional el derecho de todos los mexicanos a una educación de calidad y la reforma al artículo 73° de la Constitución, misma que hizo posible generar un estatuto para los maestros distinto y separado al del resto de los trabajadores al servicio del Estado. Adicionalmente, la reforma de la *Ley General de Educación* (LGE) y la aprobación de dos nuevas leyes para el sector educativo: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LNEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

El primer componente de la reforma en ser puesto en marcha y el más importante ha sido la transición de un sistema de asignación, promoción

y permanencia en los cargos docentes (incluyendo los directivos, es decir, directores y supervisores) basados en la lealtad sindical y organizado mediante comisiones mixtas con representación paritaria del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de las autoridades educativas a uno sustentado en el mérito de los docentes y directivos, así como de los candidatos a serlo, y operacionalizado por medio de evaluaciones y concursos de oposición.

Este componente de la reforma educativa mexicana más reciente resulta fundamental, pues ofreció el instrumento central para avanzar, de manera simultánea, en la recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa y, de acuerdo con los supuestos en los que se sustenta la reforma, en la posibilidad de influir en uno de los factores más importantes para elevar la calidad educativa, es decir, mejorar la calidad de los maestros. Lo primero en virtud de que el tránsito de la lealtad sindical al mérito permitió reducir el poder del SNTE y ampliar el control del gobierno sobre la pieza angular, desde el punto de vista político y financiero, del sistema educativo del país: la administración de las plazas docentes. Lo segundo, pues de acuerdo con la teoría de cambio en la que se basa la reforma en lo relativo a elevar la calidad educativa (claramente inspirada en la visión dominante a nivel internacional al respecto),⁶ el factor más importante para promover una mejor calidad en los aprendizajes consiste en contar con mejores maestros y la forma más eficiente de lograrlo a nivel sistémico es introducir o, en su caso, fortalecer los mecanismos para el ingreso, la promoción y la permanencia en la función docente.

Otros componentes y estrategias clave de la reforma educativa impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) incluyen los siguientes. En el plano de la gestión, destacan por su importancia, la centralidad de la evaluación educativa como instrumento para promover la calidad educativa, la recentralización de la nómina magisterial, el primer censo en la historia de alumnos, maestros y escuelas de la educación básica (CEMABE), la ampliación de la autonomía escolar (incluyendo tanto gestión como una parte del currículo), y el fortalecimiento de la infraestructura de las escuelas, en especial de las ubicadas en zonas de alta marginación y/o que presentaban las mayores carencias al respecto.

En el ámbito de los procesos de enseñanza aprendizaje, destaca especialmente la formulación de un nuevo modelo educativo que especifica (por primera vez, de forma explícita) los fines del sistema educativo nacional y que plantea en lo curricular y lo pedagógico énfasis en el aprendizaje de los alumnos, en aprender a aprender, en competencias y aprendizajes clave e incluye como parte del currículo las habilidades socioemocionales (SEP, 2016).

6 Entre muchos otros, McKinsey, 2007, OCDE, 2010, y Bruns y Luque, 2015.

La convergencia entre transparencia y educación de calidad

Prácticamente desde el inicio, el ascenso dentro de la agenda global pública de la calidad educativa, entendida como preocupación eje de la acción gubernamental en educación, se vincula con la exigencia a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. Influyen en ello la coincidencia y la convergencia de dos macroprocesos globales. Primero, un *zeitgeist* compartido producto de la crisis (fiscal e ideológica) del consenso keynesiano de la segunda posguerra y de su sustitución por un paradigma en el que se combinan el llamado a acotar la presencia del Estado en la vida social y económica, así como a ampliar la presencia de mecanismos de mercado o de cuasi-mercado⁷ en el ordenamiento de las transacciones sociales, políticas y económicas. Segundo, un clima normativo que privilegia a nivel internacional los derechos y la democracia generado por la ola democratizadora, primero en América Latina y los países de Europa Central y del Este, y, más adelante, en muchos países en desarrollo.

Como parte de la primera transformación, primero dentro del lenguaje experto y más tarde dentro del sentido común, se reconfiguran las prioridades colectivas y se resignifica la forma de entender al Estado, la relación entre lo público y privado, y la relación entre gobernantes y gobernados. Así, y como parte del descrédito creciente del Estado, éste deja de ser entendido a la vieja usanza del consenso keynesiano como la expresión institucional de un acuerdo social amplio y como el encargado de promover el interés común mediante la provisión de bienes públicos y servicios universales, y pasa a ser concebido como un depredador que ha de ser contenido por la ley y la rendición de cuentas si lo que se busca es promover el desarrollo.⁸

En ese mismo contexto, se desarrolla una amplia literatura especializada sobre reformas del sector público que toma, como punto de partida, el modelo de agente-principal (proveniente del neo-institucionalismo en economía) para pensar el gobierno y la gobernanza. Con base en ese modelo, crece la producción de análisis y, sobre todo, de recomendaciones de reforma para la organización y operación de la administración pública enfocadas en la adopción de mecanismos de cuasi-mercado a fin de disminuir las asimetrías de

7 Arreglos institucionales para la provisión de servicios dentro del sector público que buscan maximizar eficiencia introduciendo mecanismos análogos a los de los mercados privados para la provisión de servicios financiados con recursos públicos. En particular, disponibilidad de opciones para que amplíen, por ejemplo, márgenes de elección por parte de los usuarios y, en consecuencia, introducción de algún grado de competencia entre distintos oferentes del servicio, sean éstos gubernamentales, mixtos, sociales o privados. Los dos ejemplos más importantes de este tipo de arreglos: *vouchers* y escuelas *charter*.

8 En esto, como bien señala Fukuyama (2013), el nuevo institucionalismo orientado por la teoría de la elección racional en general y el trabajo de Mancur Olson en particular, resultaron clave.

información entre agentes y principales y, con ello, mejorar la eficacia y eficiencia⁹ de los gobiernos. Entre estos mecanismos, destacan aquellos orientados a fortalecer, dentro de la administración pública, la capacidad de monitoreo, la transparencia y la rendición de cuentas (Fukuyama, 2013, p.349).

En el ámbito de la educación y la política educativa, el cambio de *zeitgeist* al que hemos aludido, genera un terreno ideológico y normativamente fértil a favor de la prioridad creciente otorgada a la calidad educativa vis a vis la ampliación del acceso a la escuela. Por una parte, en virtud de que el fuerte contenido positivo del término “calidad” resulta útil para validar recomendaciones de reformas centradas, en mucho, en elevar la eficiencia del gobierno. Ello, también, porque la noción de “calidad” refiere de forma casi automática al mundo de los productos comprados y vendidos en el mercado y a resignificar, con ello, la relación entre ciudadanos y gobierno como una entre clientes (individuales) y proveedores (Tamatea, 2005, p.318). El giro a favor de la calidad educativa como problema central de la política en la materia, en suma, se nutre de y, al mismo tiempo, refuerza una manera de entender el mundo de lo social en el que pierden peso lo público y lo colectivo, y en los que cobran preeminencia los intereses privados y los intercambios de tipo mercantil entre individuos.

Como en otras áreas de la política social, ayuda mucho a la confluencia y reforzamiento recíproco entre la demanda a favor de la transparencia/rendición de cuentas y la exigencia de calidad en los servicios educativos la difusión acelerada de la noción de “buena gobernanza”, entendida como precondition, simultáneamente, para la reducción de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia y el impulso al desarrollo, articulada en y promovida por los círculos más influyentes de política pública a escala global. Influyen en el ascenso de esa noción, por su parte, dos grupos con creciente influencia de la década de 1980 en adelante, a nivel internacional y doméstica (Grindle, 2004, p.327). Por una parte, los organismos financieros internacionales y los expertos —fundamentalmente, economistas— dentro de la comunidad de ayuda al desarrollo que ven a la transparencia y la rendición de cuentas —ingredientes centralísimos de la “buena gobernanza”— como precondition de la eficiencia y efectividad en la provisión de servicios públicos de calidad. Por otra, las redes de expertos y activistas enfocados en la promoción de la democracia, los derechos humanos universales y el empoderamiento de los pobres, entre otros, para quienes la agenda de la “buena gobernanza” constituye una plataforma valiosa para avanzar sus prioridades.

En resumen, influye de manera importante en la confluencia y legitimación recíproca entre el giro a favor de la transparencia/rendición de cuentas y

9 Por “eficacia” entendemos la capacidad para llevar a cabo los objetivos propuestos; por “eficiencia”, la optimización en el uso de recursos (en especial, financieros) para ello.

la transición hacia la calidad educativa como problema prioritario de la política educativa la capacidad de ese binomio para atender, en simultáneo, preocupaciones crecientes en torno a cómo mejorar la eficiencia del gasto público y demandas en aumento en favor de la democracia y los derechos, en especial de la población en situación de pobreza y desventaja.

A nivel internacional, el énfasis en la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas para mejorar la efectividad y la eficiencia del gobierno en la provisión de servicios educativos gana fuerza en el contexto de la ola democratizadora y cobra especial fuerza en los círculos de política pública global con el *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Servicios para los pobres* (Banco Mundial, 2003). Básicamente, pues ese Informe conceptualiza explícitamente las fallas en la provisión de servicios por parte del gobierno (en especial aquellos dirigidos a las poblaciones en situación de pobreza) como fallas en rendición de cuentas (Read y Atinc, 2017, p.8).

El reporte enfatiza las fuertes y muy arraigadas limitaciones en la rendición de cuentas vía elecciones y la relación entre ciudadanos y funcionarios públicos (denominada por ese reporte como “la ruta larga de la responsabilidad/rendición de cuentas”). Frente a esta situación, propone ampliar lo que llama “la ruta corta de la responsabilidad”), es decir, la posibilidad y capacidad de que los “clientes” ejerzan directamente su poder sobre los proveedores directos, es decir las escuelas. Esto, a través de dos vías: la ampliación de formas de provisión de esos servicios (asociaciones público-privadas, oferta privada y oferta por parte de ONG) a fin de empoderar a los pobres fortaleciendo su opción “salida”, así como y de especial relevancia para el tema de este libro, a través de la provisión de más y mejor información a los clientes sobre los recursos invertidos y los resultados obtenidos en la provisión del servicio público en cuestión. (Banco Mundial, 2003, pp. 6-8, y capítulos 4, 5 y 6). Con respecto a la centralidad concedida a la información en esta agenda, baste la siguiente cita del informe aludido:

Quizá el medio más poderoso de incrementar la voz de los pobres en la formulación de políticas sea una mejor información. (Banco Mundial, 2003, p.8).

El capítulo del informe dedicado a servicios de educación básica detalla los problemas específicos de la provisión de servicios de educación de calidad y reúne muchos de los elementos y recomendaciones que conforman la agenda que se ha convertido en el menú estándar de reformas para elevar la calidad educativa a nivel internacional. Al respecto, resulta útil citar el párrafo con el que abre ese capítulo.

Un arreglo institucional para la educación básica debe juzgarse por su logro de aprendizaje de alta calidad, equitativamente distribuido. Esto requiere que los niños estén en la escuela y que aprendan. Y esto a su vez descansa en los sistemas de educación que crean relaciones de responsabilidad entre ciudadanos, políticos, responsables de la formulación de políticas y proveedores, con objetivos claros, recursos adecuados, proveedores capaces y motivados, evaluaciones de progreso y la prestación de servicios orientadas hacia el desempeño. (Banco Mundial, 2003, pp.113).

Un reporte posterior, también del Banco Mundial, desarrolla el marco de análisis y puntualiza las recomendaciones presentadas inicialmente en el informe sobre el desarrollo mundial 2004 para el caso de los servicios educativos. En ese reporte —*Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*—, Bruns, Filmer y Patrinos (2011) ahondan sobre la noción de incentivos y el problema agente-principal a fin de explicar las fallas en la provisión de servicios educativos de calidad y proponer soluciones centradas en reformas orientadas al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

El punto de partida de ese reporte es que los fuertes déficits en cantidad y, sobre todo, en calidad de los servicios educativos que proveen los gobiernos de muchos países en desarrollo encuentran su origen en la falta de alineación de los incentivos entre oferentes y usuarios de esos servicios, así como entre los distintos tipos de agentes que participan en su provisión. Explican esa falta de alineación por la prevalencia del problema de agente-principal en el sector educativo (dificultad por parte del “principal” —i.e., el ministro de educación de un país o un estado—) para monitorear y hacer exigible para “el agente” —directivo docente, supervisor, maestro— el resultado deseado de la tarea que le asigna. La dificultad en cuestión tiene que ver, en general, con asimetrías de información (el agente tiene información de la cual no dispone el principal y cuyo costo de obtención es muy alto).

En el caso del sector educativo, señala el reporte, esas asimetrías tienden a agudizarse por la complejidad de las políticas y sistemas educativos (alta discrecionalidad del agente —maestro/a— responsable de ofrecer el servicio directamente y, con pocas excepciones, alta opacidad de lo que ocurre en el salón de clases; variabilidad importante en lo que necesita hacer el docente para lograr aprendizajes efectivos en contextos integrados por alumnos con necesidades muy distintas; y, servicio muy intensivo en transacciones, pues involucra interacciones regulares y sostenidas en el tiempo entre estudiantes y maestros). Una complicación adicional (en especial, en los países en desarrollo), es que, si bien en teoría o incluso legalmente, los funcionarios y agencias gubernamentales responsables de la provisión de servicios educativos son concebidos como “agentes” de los ciudadanos/

usuarios en su condición de “principales”, los mecanismos (elecciones, por ejemplo) para permitirle a esos principales exigirles cuentas a sus agentes son muy limitados y muy poco eficaces.

En este tipo de contextos, Bruns y sus coautores recomiendan concentrar las reformas a favor de la rendición de cuentas como medio para elevar la calidad de los servicios educativos en tres estrategias básicas (Burns et al., 2011, p.13):

- Información para la rendición de cuentas: Generación y diseminación de información sobre derechos y obligaciones en materia educativa/ escolar, así como sobre insumos, productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) del sistema escolar.¹⁰ En lo que se refiere a resultados, la información que ha cobrado mayor relevancia e influencia son las pruebas estandarizadas de logro escolar.
- Autonomía escolar: Ampliación de la autonomía y capacidad de decisión de los agentes a nivel escuela para abrir la posibilidad de la “ruta corta de la responsabilidad” para los usuarios.
- Incentivos docentes: Vinculación de pago y/o permanencia en el empleo para maestros/as con su desempeño medido a través de evaluaciones a los perfiles y desempeño de los docentes.

El Informe de desarrollo mundial 2004 y el reporte de Bruns, et al. de 2011 resultan especialmente relevantes para el tema que nos ocupa, pues constituyen dos de las expresiones más importantes e influyentes de la convergencia entre transparencia/rendición de cuentas y la educación de calidad en la discusión global sobre políticas públicas. Son significativas, asimismo, porque especifican las premisas teóricas empleadas para sustentar la vinculación estrecha entre ambas, al tiempo que desarrollaron y/o sistematizaron muchas de las recomendaciones centrales que hoy integran la agenda dominante a nivel internacional de reformas orientadas a mejorar la calidad de los servicios escolares.

Destacan en la agenda de reformas hoy dominante sobre calidad educativa en lo que hace al análisis de la relación entre transparencia/rendición de cuentas y educación de calidad, los siguientes. Primero, la importancia fundamental asignada a la evaluación de docentes y alumnos como medio para asegurar la calidad de los primeros y de dotar a los clientes (padres de familia, alumnos) de la información requerida para hacer exigible el derecho

¹⁰ Si bien no existe un consenso completo sobre la diferencia entre “productos” y “resultados”, en general y, en especial, en fechas recientes, la literatura especializada insiste en diferenciarlos y suele incluir entre los primeros temas tales como matriculación, egreso, permanencia escolar, y en los “resultados”: nivel de dominio en aprendizajes clave y trayectorias postescolares de los alumnos, en particular, inserción en el mercado laboral.

a una educación de calidad. Segundo, el énfasis en el acceso general a información sobre la operación del sistema educativo y las escuelas, así como en la adecuada alineación entre el poder otorgado a los clientes y la capacidad de respuesta de aquellos que les tienen que rendir cuentas a fin de asegurar la capacidad de los usuarios para, en efecto, disciplinar a los encargados de ofrecerlo (funcionarios de distintos niveles de gobierno, directivos escolares y maestros).

La importancia central que han cobrado, a lo largo de las últimas décadas, la transparencia y la rendición educativa en materia educativa a escala global es, en muchos sentidos, el resultado de la coincidencia entre el giro al mercado y la transición a la democracia a nivel internacional. Esta centralidad resulta palpable y notoria. Muestra de ello es el hecho de que las principales organizaciones internacionales en temas educativos incluyan entre sus principales recomendaciones para elevar la calidad educativa la adopción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en general y, muy en particular, el uso de evaluaciones docentes, así como de pruebas estandarizadas de logro escolar para estudiantes como instrumentos nodales para impulsar la calidad educativa (Lingard, et al., 2013, p.540).

Destacan a este respecto, el Banco Mundial en sus informes y reportes ya citados, así como en el reporte *What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper* del año 2015; la OCDE en múltiples publicaciones y estudios, incluyendo los informes del Programa PISA; así como la UNESCO en su Marco de Acción de Educación 2030 y su último *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* del año (2017), mismo que concentra su atención justo en el tema de la rendición de cuentas como precondition para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito educativo (Parcerisa y Verger, 2016, pp.17 y 18).

Para concluir esta sección, conviene apuntar que, si bien existe un amplio debate sobre el significado de la noción de rendición de cuentas y un reconocimiento extendido acerca de sus distintos tipos y modalidades,¹¹ la visión dominante sobre ésta en un número creciente de países del mundo pone el acento en los resultados escolares al tiempo que identifica a docentes, directivos y escuelas como los actores encargados de rendir cuentas (Parcerisa y Verger, 2016, p. 18). El énfasis en resultados escolares y su medición a través de pruebas estandarizadas de logro ha convertido a estas últimas, simultáneamente, en el mecanismo fundamental de la rendición de cuentas e, implícita o explícitamente en el indicador eje de la calidad educativa a escala global (Kamens y Benavot, 2011; Tobin, et al., 2016).

¹¹ Por ejemplo, la electoral, la normativa, la burocrática, la de mercado y la participativa.

La transparencia y la rendición de cuentas en el sector educativo: principales aportaciones y hallazgos de la literatura especializada

Al igual que la prioridad concedida a la transparencia/rendición de cuentas y a la educación de calidad en la política educativa a nivel internacional, el trabajo académico y el análisis experto con orientación a políticas públicas sobre éstos ha crecido de forma muy importante en fechas recientes. En esta sección presentamos un resumen de las principales aportaciones y hallazgos de dos cuerpos de literatura especializada referidos al tema general de la transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos para elevar la calidad educativa.

El primer conjunto se relaciona directamente con el análisis presentado en este libro y se refiere a la investigación académica y, en especial, al trabajo de análisis y las recomendaciones de expertos vinculados a organizaciones internacionales en torno a los estándares para el acopio, sistematización y empleo de la información, así como al diseño de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el sistema educativo que, de acuerdo con la evidencia internacional disponible, maximizan la probabilidad de buena gobernanza y buen desempeño de la política y el sistema educativo y, por medio de éstos, a mejores resultados de aprendizaje.

El segundo cuerpo de literatura, cuyos hallazgos se resumen aquí, tiene que ver con algunos de los estudios empíricos más importantes acerca del impacto de distintos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre la calidad educativa. Si bien este segundo subconjunto de trabajos enfoca su atención no sobre el diseño y el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en materia educativa, que es el centro de nuestro análisis, sino sobre el impacto de las reformas e intervenciones en transparencia y rendición de cuentas sobre los resultados educativos, revisarlo resulta útil para nuestros propósitos, pues aporta pistas valiosas para formular recomendaciones para ajustar o mejorar el diseño de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas contenidas en la legislación mexicana con vistas a fortalecer su contribución a mejorar la calidad educativa.

Buena gobernanza y desempeño del sistema educativo: Estándares y mejores prácticas en sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas

La literatura especializada que más directamente tiene que ver con el objeto del presente trabajo es la relativa a los diseños de los dispositivos y reglas en materia de rendición de cuentas, transparencia y sistemas de información en educación que la experiencia internacional muestra resultan

especialmente importantes para apuntalar la capacidad de la política educativa, en general, y de los proveedores públicos de servicios educativos, en particular, para contribuir a promover mejores aprendizajes en las aulas y en las escuelas.

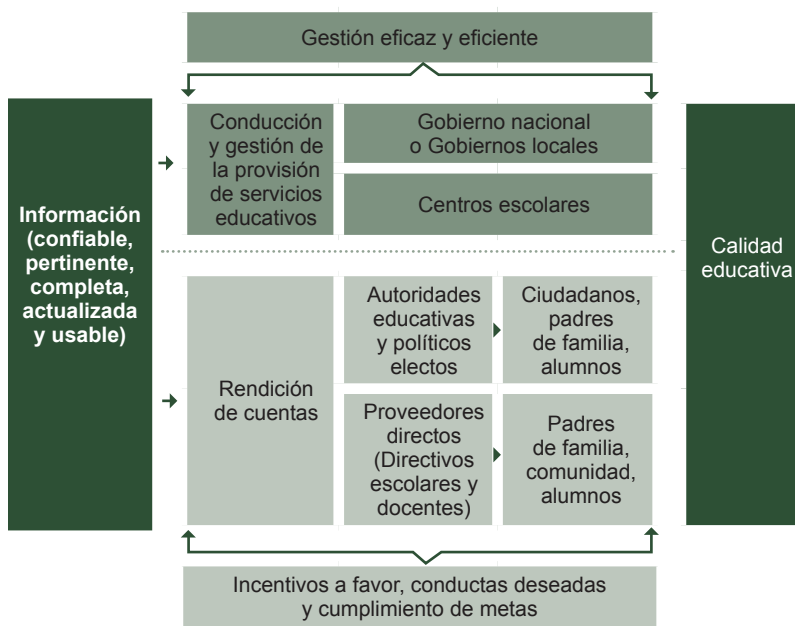
De acuerdo con el trabajo al respecto de Lewis y Pettersson (2009), basado en una amplia revisión de los estudios sobre estas temáticas, la efectividad y eficiencia de la provisión pública de servicios educativos descansa en la existencia y operatividad de los siguientes cuatro pilares fundamentales:

- **Estándares:** criterios transparentes empleados para informar, monitorear y evaluar la política educativa, la provisión de los servicios educativos y el desempeño del sistema escolar.
- **Información:** definiciones claras de productos y resultados del sistema educativo en combinación con datos confiables, relevantes y actualizados para informar la toma de decisiones y permitir la aplicación de sanciones cuando no se cumplen obligaciones y/o metas establecidas.
- **Rendición de cuentas:** mecanismos que permitan exigirle responsabilidad a los funcionarios gubernamentales y/u oferentes públicos de los servicios educativos con relación a su cumplimiento de normas, procesos y resultados comprometidos. Crucial para ello: sanciones bien definidas y ejecutables en caso de incumplimiento.
- **Incentivos:** estructura de costos-beneficios (monetarios o no) que motiva/premia los comportamientos deseados y/o desalienta las conductas no deseadas.

Sistemas de información robustos

La información constituye un recurso potencialmente muy valioso para elevar la calidad de los aprendizajes. Los dos principales canales a través de los cuales el empleo de la información puede contribuir a ello son: fortalecimiento de la gestión de los servicios educativos, por un lado, y establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas entre usuarios del sistema educativo y autoridades/proveedores directos, por otro.

Gráfica 2. Usos de la información para promover mejor calidad educativa



Fuente: Elaboración propia con base en la conferencia “Política y política educativa: el caso de la reforma educativa en México”, presentada en Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Sin embargo, para que la información pueda contribuir a elevar la calidad educativa —ya sea a través de una gestión más eficaz y eficiente y/o de la operación de mecanismos de rendición de cuentas que incentiven el tipo de conductas requeridas para producir aprendizajes de calidad entre los diversos actores que conforman un sistema educativo—, deben estar presentes diversas condiciones habilitantes para ello.

A nivel país, los estudios sobre esta materia destacan como condiciones para hacer posible que la información pueda convertirse en instrumento para la mejora educativa las siguientes (Read y Atinc, 2017):

- La disposición por parte de los políticos electos y los funcionarios responsables de difundir la información recabada y producida por el gobierno, así como tanto la disposición como la capacidad de dar respuesta y ajustar normas y políticas públicas a las demandas de la población relacionadas con dicha información.

- La existencia de normas jurídicas y políticas claras en materia de datos públicos y transparencia, mismas que señalen con precisión agentes responsables de generar/difundir la información, así como, idealmente, sanciones en caso de incumplimiento.
- Una sociedad que demande de sus autoridades información relativa al desempeño del sistema educativo, así como infomediarios —*think-tanks*, expertos, medios de comunicación— independientes del gobierno que traduzcan y hagan accesible la información disponible a un público amplio.
- Capacidades tecnológicas suficientes para la generación, distribución y difusión de la información.

La literatura especializada sobre transparencia y rendición de cuentas coincide en señalar que un requisito fundamental para que la información pueda contribuir a elevar la calidad de los aprendizajes, ya sea mediante mejoras en la gestión o el fortalecimiento de la rendición de cuentas, tiene que ver con la existencia y operación de sistemas de información robustos. De sistemas, esto es, dotados de buenos fundamentos normativos y de las capacidades técnicas y materiales para generar información confiable, completa, pertinente y actualizada y usable.¹² Adicionalmente, los responsables de utilizarla han de poder acceder a ella de forma sencilla y oportuna, y deberán contar con los recursos materiales y las capacidades técnicas para hacerlo eficiente y productivamente. Una condición indispensable, adicional a la solidez de la información, que ha de estar presente para que dicha información pueda contribuir a una gestión educativa más eficaz y eficiente es que ésta sirva para informar la toma de decisiones en la práctica regular de la conducción y administración de los sistemas educativos. Conviene mencionar y subrayar esta condición, pues, aunque pareciera obvia, no siempre se cumple.

Para que sistemas de información robustos sean capaces de contribuir a mejores resultados de aprendizajes, un último factor que resulta indispensable de acuerdo con la literatura y la experiencia en la materia tiene que ver con la existencia y difusión de estándares (objetivos, metas e indicadores) definidos con claridad, precisión y congruentes entre sí (Lewis y Pettersson, 2009, pp.4 y 7; Schleicher, 2012, p.19). Sin brújulas bien definidas y conocidas por los diversos actores que integran un sistema educativo acerca de lo que se espera en términos de aprendizajes y condiciones para éste, resultará imposible impulsar los cambios en conducta y la alineación entre

¹² "Usable" en el sentido de que la información disponible tenga el nivel de agregación/desagregación requerido para la toma de decisiones; esté disponible en formatos que hagan posible emplearla y analizarla (bases de datos descargables, por ejemplo, vs PDF); y los actores que la requieran puedan acceder a ella con sencillez y oportunidad.

éstos requeridos para transitar hacia sistemas educativos que ofrezcan aprendizajes más valiosos, relevantes y significativos.

En relación específicamente con la centralidad de los estándares como elemento indispensable para mejorar la calidad de los aprendizajes, Andreas Schleicher, director del área de educación y habilidades de la OCDE y arquitecto de la prueba PISA, ha insistido reiteradamente en que los estándares en materia educativa fijados por los países, además de públicos y claros, deben ser exigentes. Ello, pues los países con los mejores aprendizajes, así como aquellos que han logrado aumentos en calidad educativa más importante han incluido entre sus acciones el establecimiento de estándares que demandan esfuerzo y trabajo intenso por parte de alumnos y docentes. Al respecto, conviene señalar que, si bien plantear un nivel de exigencia alto es importante, también debe cuidarse que ese nivel sea alcanzable, es decir, posible dadas las condiciones y nivel de desarrollo económico e institucional de distintos países y regiones.

Read y Atinc (2017) clasifican las intervenciones basadas en información en tres tipos de acuerdo con su intensidad: acopio/generación; diseminación, y “accionabilidad”. De su revisión de la literatura empírica al respecto, concluyen que la efectividad del uso de la información para promover mayor calidad educativa suele aumentar conforme aumenta la intensidad de las labores informativas utilizadas para mejorar la gestión y, en especial, la rendición de cuentas. Señalan, así, que la evidencia disponible indica que las intervenciones en transparencia y rendición de cuentas que han mostrado tener mayor impacto en la administración de los servicios educativos o bien los resultados de aprendizajes son aquellas que ofrecen información y conocimiento “accionable”, es decir, información acompañada de capacitación, canales y oportunidades para su empleo (pp.13-15).

La información en la conducción y gestión de los sistemas educativos

En el ámbito de la conducción y gestión de la provisión de servicios educativos públicos a escala nacional, local y de plantel escolar, información robusta y usable sobre el funcionamiento de los servicios educativos permite, entre otros, definir prioridades, detectar fallas y abusos, identificar fortalezas, y dar seguimiento al grado de avance en relación con las metas trazadas. Una base de información sólida, en suma, puede coadyuvar significativamente a elevar la eficacia y la eficiencia de la administración de lo educativo, así como a sustentar mejores procesos de toma de decisiones y de monitoreo del desempeño y, por esa vía, contribuir a fortalecer el logro educativo.

La información relevante para una gestión eficaz y eficiente incluye temas relativos a flujos financieros, evolución de la matrícula y la planta docente, infraestructura y niveles de logro escolar, entre otros. A fin de contar con la

información requerida para el buen gobierno de lo educativo y, en particular, para atajar y solventar algunas de las fallas de gobierno más frecuentes detrás de las deficiencias en la provisión de servicios educativos públicos, Lewis y Petterson (2009, pp.7-10) recomiendan prestar especial atención a la generación de información confiable, puntual, regular y actualizada en los siguientes temas y rubros:

1. Presupuesto y administración de recursos materiales para el gobierno en su conjunto, así como para el sector educativo en específico, a fin de comparar la eficiencia de la gestión de presupuestos en educación vis a vis otras áreas de acción del gobierno.
2. Empleo de indicadores de transparencia y rendición de cuentas para el ejercicio del gasto público en educación.
3. Identificación de fugas presupuestarias, es decir, diferencia entre recursos presupuestados y recursos que efectivamente llegaron a su destino y fueron empleados para lo que fueron presupuestados. Un ejemplo importante de este tipo de fugas son las irregularidades en la nómina magisterial tales como maestros registrados como activos y en servicio quienes, sin embargo, no desempeñan labores docentes frente a grupo.
4. Identificación de compra o asignación irregular/ilegal de plazas docentes.
5. Datos para detectar ausentismo docente.
6. Desempeño de los maestros medido por medio de distintos instrumentos e indicadores.
7. Datos para cuantificar y localizar pagos informales de padres de familia y/o de alumnos a directivos escolares o docentes a cambio de admisión a la escuela, derecho a presentar exámenes, obtención de certificados de estudios, entre otros.
8. Medición regular de percepciones de corrupción en el sistema educativo

La información y la rendición de cuentas en el sector educativo

Un segundo canal mediante el cual la información puede fungir como palanca para fortalecer la calidad de los aprendizajes es el uso de ésta como sustento para el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas que permitan a los usuarios del sistema monitorear y evaluar tanto a las autoridades y funcionarios responsables de la educación en los ámbitos nacional y local como a los proveedores directos de los servicios educativos (directivos escolares y maestros).

Los estudios disponibles sobre los mecanismos e intervenciones en materia de rendición de cuentas identifican algunas de las características que ha de tener la información en la que se basan a fin de maximizar el impacto positivo

de la rendición de cuentas sobre la calidad educativa. Adicionalmente, al ser confiable y usable, así como a incluir la definición y difusión de estándares claros, un elemento muy importante a tener presente es la adecuada selección del tipo de información a ser compartida/entregada a los usuarios.

Al respecto, la evidencia disponible señala que en las intervenciones de rendición de cuentas a nivel comunidad escolar en particular debe emplearse información sencilla y debe cuidarse que sea comprensible para la población objetivo atendiendo a su nivel de escolaridad y dominio de la lengua y/o de las expresiones numéricas empleadas (Bruns, et al., 2011). Otros hallazgos interesantes se refieren al hecho de que a los padres de familia en comunidades pobres en países en desarrollo suelen interesarles más los datos sobre insumos escolares (por ejemplo, tasas de ausentismo entre docentes), sobre gasto (más que sobre presupuesto) y sobre deberes y responsabilidades de los distintos actores escolares (incluyendo sus propios derechos y obligaciones) que sobre resultados escolares (puntajes de alumnos en pruebas) (Read y Atinc, 2017).

Rendición de cuentas en materia educativa: Diseños y formas de instrumentación más efectivas

De acuerdo con el consenso entre los expertos, uno de los pilares clave para la efectividad y eficiencia de la provisión pública de servicios educativos es la existencia, así como la adecuada operación de normas y mecanismos que aseguren rendición de cuentas. En cuanto a los mecanismos, éstos deben permitir a los usuarios del sistema educativo y a la ciudadanía en su conjunto exigirles cuentas a los funcionarios gubernamentales y/u oferentes directos de los servicios educativos públicos en relación con su cumplimiento de normas, procesos y resultados comprometidos (Read y Atinc, 2017; Bruns, et al., 2011; Lewis y Pettersson, 2009).

El supuesto de fondo en el que descansa el énfasis creciente sobre la rendición de cuentas como mecanismo para elevar la calidad educativa es que la transparencia y la rendición de cuentas empoderan con información, así como con derechos para exigirle cuentas a los responsables de la conducción, gestión y operación del sistema educativo a los usuarios del sistema escolar y a los ciudadanos en general. Para que la rendición de cuentas contribuya a mejorar los resultados de un sistema educativo, sin embargo, la literatura especializada y la evidencia internacional disponible indican que han de estar presentes diversos elementos y condiciones.

Además de estar basadas en información confiable, pertinente, actualizada y usable, así como de operar en contextos en los que hayan sido definidos estándares de desempeño y de resultados claros y públicos, las normas

y mecanismos de rendición de cuentas han de definir las obligaciones y los actores obligados de manera clara y precisa. Como señala la literatura sobre la discrecionalidad administrativa (Horn, 1995; Huber y Charles, 2002), normas jurídicas con alto grado de ambigüedad tienden a ampliar el poder discrecional de los agentes o de las instituciones encargadas tanto de cumplirlas como de hacerlas valer.

Si la agencia responsable de cumplir la obligación cuenta con autonomía institucional y capacidades técnicas suficientes, su discrecionalidad puede servir para ajustar la aplicación o el cumplimiento de la norma a las condiciones imperantes o a las particularidades del caso en cuestión sin comprometer los objetivos centrales de dicha norma. Si el actor obligado carece de autonomía y fortaleza institucional suficientes y opera en un contexto de laxitud y/o selectividad en la aplicación de las normas jurídicas, la falta de precisión en la definición de sus obligaciones legales puede, en el caso de entes regulatorios, facilitar su captura por parte de los intereses concentrados que ha de regular (Horn, 1995) y, también, colocarlo en una posición de vulnerabilidad política y legal frente al gobierno en turno. Esto último en virtud de la vaguedad en la forma en la que se enuncian las obligaciones jurídicas suele hacer imposible su cumplimiento cabal o bien generar incentivos para la simulación de su cumplimiento.

Esta situación, particularmente en contextos como el mexicano y el de muchos otros países en desarrollo en los que los sistemas de procuración de justicia son débiles y suelen estar controlados por los actores que detentan el poder político, puede, a su vez, contribuir a someter a los agentes obligados en temas de transparencia y rendición de cuentas (incluyendo a las agencias regulatorias relacionadas con la materia) a dosis importantes de incertidumbre con respecto a la evaluación de su nivel de cumplimiento de sus obligaciones legales y, por tanto, incrementar el poder del gobierno (quien influye decisivamente sobre la aplicación —*enforcement*— de la ley) sobre ellos.

El aspecto del diseño de las normas y mecanismos de rendición de cuentas que más enfatiza la literatura especializada relevante, con todo, tiene que ver con la importancia de que éstas construyan relaciones de responsabilidad (*accountability*) correctamente diseñadas y alineadas¹³ a fin de poder promover las conductas deseadas e inhibir los comportamientos no deseados.

La literatura sobre responsabilidad insiste especialmente en el punto del adecuado diseño y alineación de los mecanismos de rendición de cuentas, pues si las responsabilidades no se definen con suficiente precisión, si su probabilidad de ser ejecutados es baja, y/o se le exigen cuentas a actores que carecen o solo cuentan con una parte de los recursos y de la autoridad

13 Alineadas en el sentido de que la exigencia de rendición de cuentas a un determinado actor del sistema educativo se corresponda con las atribuciones y capacidades del actor/es en cuestión.

para incidir en los resultados sobre los cuales se les demanda responsabilidad, estos mecanismos difícilmente tendrán los efectos esperados (Fox y Aceron, 2016; Pritchett, 2015, Bruns, et al., 2011, Fox, 2007). Por ejemplo, si a directores escolares que cuentan con bajas o nulas facultades para contratar, premiar o castigar a los docentes que trabajan en las escuelas a su cargo se les exige rendición de cuentas sobre la calidad de los docentes que trabajan en su plantel, ello, evidentemente, no logrará contribuir a contar con mejores docentes o a estimular aprendizajes de mayor calidad.

Un segundo conjunto de elementos que, de acuerdo con la evidencia empírica disponible, ha de ser atendido para fortalecer los efectos positivos de la rendición de cuentas sobre la calidad educativa, en especial a nivel de escuela y comunidad escolar, se refiere a la forma en la que se difunde la información (formatos y lenguajes accesibles sobre temas de interés para el público objetivo) y, en particular, a la importancia centralísima de acompañar la entrega de información con actividades de capacitación que aseguren su comprensión y uso adecuado, así como proveer espacios y actividades que permitan al público objetivo involucrarse activamente en tareas relacionadas con la operación y la mejora de la escuela.

Dicho más claramente, prácticamente todos los estudios sobre estos temas insisten en que la información no basta por sí misma para mejorar ni la provisión de los servicios educativos ni sus resultados. Para que ésta contribuya a empoderar a los usuarios del sistema educativo y a la ciudadanía en general, la información disponible ha de difundirse de forma que sea fácilmente accesible y comprensible. A fin de lograr el mayor impacto posible, finalmente, la evidencia disponible muestra con claridad que resulta indispensable ofrecer al público objetivo información y conocimiento accionable, así como las capacidades y oportunidades concretas para involucrarse directamente en actividades orientadas a promover la mejora educativa.¹⁴

Un factor adicional mencionado reiteradamente en los trabajos académicos y los reportes de expertos sobre la rendición de cuentas se refiere a los efectos de asociarles o no a las relaciones de responsabilidad: sanciones y recompensas. Al respecto, la evidencia internacional muestra que, siempre y cuando se ponderen y se limiten al máximo sus posibles efectos no deseados, los mecanismos de rendición de cuentas suelen operar con mayor fuerza cuando están vinculados con premios y castigos (Bruns, et al., 2011; Fox, 2007).

¹⁴ Para algunos ejemplos de intervenciones exitosas que utilizaron información accionable y ofrecieron capacitación y actividades para actuar sobre la base de la información difundida, véanse, entre otros: Young y Verhulst, 2016; De Hoyos, et al., 2016; Demas y Arcia, 2015; Gurstein, 2010)

La revisión de la literatura presentada hasta aquí arroja como hallazgos y conclusiones principales lo siguiente:

- La transparencia y la rendición de cuentas requieren para fungir como palancas a favor de la calidad educativa bases normativas sólidas y sistemas de información robustos.
- La efectividad de la transparencia y rendición de cuentas no podrá ser mayor que la calidad de los sistemas de información que les dan soporte.
- La generación de información no basta por sí misma para apuntalar, vía mejoras en la gestión en la provisión de los servicios educativos o vía rendición de cuentas, la transición hacia aprendizajes más significativos, relevantes y efectivos.
- Para que la información pueda contribuir a ello, además de ser confiable, pertinente, actualizada y usable, ha de ser accesible y difundirse en formatos y lenguajes que resulten comprensibles para sus destinatarios, así como incluir información que les sea relevante. Idealmente, además, su difusión debe ir acompañada de capacitación y actividades que permitan a sus destinatarios tomar mejores decisiones en materia educativa y/o involucrarse directamente en fortalecer el desempeño de las escuelas.
- Las normas jurídicas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas deberán ser ejecutables a fin de lograr sus propósitos. Normas con alto grado de ambigüedad pueden bien resultar incumplibles o prestarse al cumplimiento simulado, y tienden a delegar en el actor responsable de cumplirlas dosis importantes de discrecionalidad. Si el actor en cuestión cuenta con las condiciones de autonomía institucional y con las capacidades técnicas relevantes, dicha discrecionalidad permitirá ajustar la aplicación de la norma a las condiciones existentes y/o a las particularidades de los casos específicos que lo requieran. Si ese actor no dispone de autonomía institucional efectiva, sin embargo, la ambigüedad normativa puede terminar sirviendo como instrumento de control político por parte del gobierno y/o los políticos electos.
- Las normas y los mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas han de especificar con claridad a los actores obligados y acciones que habrán de ser realizadas. Deberán, asimismo y muy especialmente, cerciorarse de que las relaciones de responsabilidad que establezcan se basen en la correcta alineación entre responsabilidades y obligaciones, por un lado, y nivel de autoridad, facultades y capacidades efectivas de respuesta, por otro.

- La asociación de la rendición de cuentas con sanciones y recompensas claras y conocidas, siempre que se limiten sus posibles efectos perversos (por ejemplo, fraude en pruebas de logro cuyos resultados tengan consecuencias para la estabilidad laboral, el avance y la compensación de los docentes), pueden incrementar la eficacia de la rendición de cuentas como instrumento para contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Conclusiones

Los objetivos centrales de este capítulo han sido revisar los puntos clave de la genealogía del giro de la opacidad a la transparencia/rendición de cuentas, así como de la transición en la agenda de la política educativa de la prioridad tradicional otorgada al acceso escolar al énfasis en la calidad educativa, tanto en el plano internacional como en el local e identificar los principales hallazgos y contribuciones de la literatura especializada relevantes para el objeto y las preguntas en torno a las cuales se organiza este trabajo conforme a lo planteado en el capítulo anterior.

La breve revisión histórica sobre el ascenso y la convergencia de la transparencia/rendición de cuentas, por un lado, y la educación de calidad, por otro, en la agenda mundial y nacional a lo largo de las últimas tres décadas sirve, en primer término, para dar cuenta de los orígenes de la centralidad y confluencia de ambos temas. Resulta útil, también y muy especialmente, para subrayar el hecho de que temas, objetivos o “problemas”, según se les presente, que hoy nos parecen obvios y de suyo evidentemente centrales tales como la transparencia, la rendición de cuentas y la educación de calidad no siempre tuvieron la relevancia que hoy tienen. Su centralidad contemporánea es, en suma, el resultado de procesos complejos en los que se entretajan factores internacionales y nacionales, y en los que las ideas, las restricciones y oportunidades económicas, así como políticas, los emprendedores en materia de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) y las coaliciones de grupos de interés diversos y, en ocasiones, incluso contrapuestos resultan fundamentales.

La revisión presentada sobre la prioridad adquirida por la transparencia/rendición de cuentas y la educación de calidad, así como por la convergencia entre ambas arroja como elementos explicativos centrales los siguiente. En primer lugar, la coincidencia temporal entre la crisis ideológica y financiera del consenso keynesiano de la segunda posguerra y la ola democratizadora en los países en desarrollo y de Europa del Este. También, y de modo muy importante, la forma en la que el primer elemento se procesa en el ámbito del debate y la agenda en torno a la política educativa en los Estados Uni-

dos, en las décadas de los setenta y ochenta en adelante. En tercer lugar, la influencia ampliada de los organismos internacionales y de la teoría económica neoclásica en el análisis y en la formulación de recomendaciones sobre la gestión pública en general y la provisión de servicios públicos —entre ellos, la educación—, en particular, propiciada por la crisis ideológica del consenso keynesiano y por contextos marcados por la astringencia fiscal. En cuarto lugar, aunque no por ello menos importante, la conformación, primero en los Estados Unidos y más adelante en buena parte del mundo, de alianzas improbables entre sectores empresariales y grupos de activistas a favor de los derechos fundamentales y de la profundización de la democracia que, en conjunto, impulsan tanto la transparencia/rendición de cuentas como la calidad educativa, y de gobiernos que bien forzados por esas presiones, convencidos de su utilidad y/o empleándolas para avanzar fines distintos tales como, en el caso mexicano, “recuperar la rectoría del Estado en educación”, las abrazan.

Una aportación adicional de este breve recorrido es subrayar las fuertes coincidencias entre los supuestos y la teoría de cambio que dan sustento a las reformas y políticas orientadas a favor de la calidad educativa. Por un lado, la centralidad de la transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos de apoyo para la conducción de reformas y políticas encaminadas en esta dirección y, por otro, como fundamentos de las ideas dominantes fraguadas en décadas recientes en estos mismos temas en el ámbito internacional.

Estas coincidencias son especialmente claras y visibles en la dimensión que pudiéramos denominar “técnica” de la política educativa y de las concepciones sobre los procesos enseñanza-aprendizaje. Conviene apuntar, sin embargo, que más allá de ello y de la legitimidad que eso les confiere, tanto los factores que las impulsan en concreto, así como sus diseños específicos y sus formas y tiempos de implementación, son asuntos que tienen que ver, fundamentalmente, con factores políticos e institucionales domésticos.

Ahora bien, respecto a los asuntos y criterios más importantes señalados en la literatura especializada como centrales para una conducción de la política educativa y un desempeño del sistema educativo capaz de promover aprendizajes de calidad en los salones de clase, destacan los siguientes:

- La definición y difusión amplia de objetivos centrales, estándares, metas y métricas claros que sirvan como brújula indispensable para orientar la gestión del sistema educativo, así como para dar seguimiento y para evaluar su desempeño.

- La existencia y adecuada operación de sistemas de información que ofrezcan información confiable, regular, completa, actualizada a los distintos actores y usuarios del sistema. Ello como condición habilitante para una gestión efectiva y eficiente del sistema educativo, así como para que puedan operar en la práctica los incentivos y los mecanismos de rendición de cuentas establecidos para contribuir a elevar la calidad de los resultados educativos.
- La explicitación, precisión, ejecución y correcta alineación de las obligaciones y disposiciones referidas a la transparencia y rendición de cuentas, en especial en el manejo de recursos financieros (a fin de maximizar eficiencia y minimizar corrupción), y en dotar a los usuarios del sistema (alumnos, en particular, padres de familia) de mecanismos para monitorear y exigir rendición de cuentas, tanto a los funcionarios encargados de conducir la política educativa como a los proveedores directos de los servicios educativos públicos (directivos escolares y docentes).

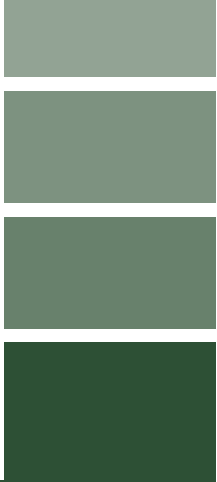
Dado que nuestros objetivos centrales consisten en, por una parte, sistematizar las obligaciones de transparencia/rendición de cuentas en materia educativa contenidas en la legislación más importante al respecto, evaluar su grado de cumplimiento hasta la fecha y avanzar algunas hipótesis sobre variaciones en nivel de cumplimiento, y, por otra parte, analizar si la información disponible permite dar seguimiento y evaluar el grado de avance observado en relación con los principales componentes de la última reforma educativa en México, en lo conceptual, tomamos como punto de partida las definiciones de transparencia, educación de calidad y nociones relacionadas con éstas con base en los principales ordenamientos legales en la materia.

En cuanto a los ejes analíticos y de clasificación, el libro examina el diseño de las obligaciones de rendición de cuentas respecto a su ejecución y alineación, así como la generación de información confiable, relevante y oportuna sobre el sistema educativo y su accesibilidad. En otras palabras, nuestro análisis evalúa el diseño de cada obligación en términos de su precisión, consistencia y ejecución, por un lado, y, por otro, la existencia, calidad y accesibilidad de la información requerida para determinar el cumplimiento de las distintas obligaciones y el grado de avance registrado en los componentes centrales de la reforma educativa impulsada durante la administración de Enrique Peña Nieto.

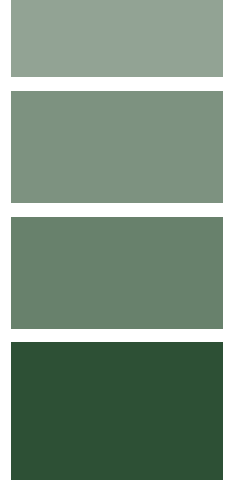
Si bien en los siguientes capítulos examinamos el conjunto de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en materia educativa contenidas en las principales leyes en la materia, nuestro énfasis estará en aquellas dis-

posiciones, componentes de la reforma educativa y/o temas vinculados más directamente con los ejes de la teoría de cambio que la subyacen, así como a los asuntos que la literatura experta ha identificado como fundamentales para asegurar que el desempeño del sistema educativo sea el requerido para contribuir al fortalecimiento de los aprendizajes de los estudiantes.

Por lo tanto, entre los temas y obligaciones nodales ubicados dentro de los supuestos de fondo de la legislación mexicana vigente y de los componentes centrales de la reforma educativa en torno a la relación entre transparencia/rendición de cuentas y calidad educativa, destacaremos las siguientes cuestiones: la evaluación concebida no como un fin en sí mismo, sino como uno cuyo valor radica en fungir como instrumento para mejorar la calidad educativa, y la noción según la cual la evaluación docente aporta una de las palancas sistémicas más importantes —si no, la más importante— para elevar la calidad de la educación en el país.



Capítulo 2.
Tiempos de cambio:
educación y transparencia



Los últimos años han sido tiempos de profundas transformaciones en materia educativa, así como en transparencia y derecho de acceso a la información. De 2012 a la fecha, el sistema educativo experimentó una de las reformas más ambiciosas en las últimas décadas. Entre los muchos y muy diversos cambios impulsados en la institucionalidad del sistema educativo y en la política educativa destacan los siguientes: Primero, la modificación del texto constitucional en el sentido de incluir el derecho a la educación no solamente como el derecho de acceder a una escuela, sino como el derecho a obtener una educación de calidad. Segundo, la instauración de un sistema análogo a un servicio civil para el magisterio, es decir de un sistema para el ingreso, promoción y permanencia en la carrera docente basado ya no en las lealtades sindicales y los arreglos corporativo-clientelares tradicionales, sino en la idoneidad y el mérito. Y, tercero, el diseño de un nuevo modelo educativo para la educación obligatoria orientado a asegurar que los estudiantes mexicanos reciban una educación acorde con las exigencias del siglo XXI.

Paralelamente, las transformaciones en materia de transparencia y acceso a la información también han sido trascendentales. En 2015, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información estableció mecanismos que obligaron a actores previamente exentos de obligaciones en materia de rendición de cuentas —como los sindicatos y los partidos políticos— a transparentar y permitir el acceso a la información en su poder. Estos cambios generaron un entramado jurídico que hoy permite que los ciudadanos soliciten información sobre temas transversales como el educativo, que involucra desde instituciones del ámbito federal como la Secretaría de Educación Pública y autoridades educativas en las entidades federativas hasta el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y organismos constitucionalmente autónomos como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).



El objetivo de este capítulo es analizar las principales transformaciones en materia educativa y de transparencia a partir de las reformas emanadas del Pacto por México. La primera parte resume los principales cambios a la iniciativa de reforma a los artículos 3° y 73° de la Constitución, las modificaciones a la Ley General de Educación y la redacción de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. La segunda parte analiza las reformas en materia de transparencia que, aunque esbozadas desde 2012, se convirtieron en iniciativa de reforma hasta 2014. Tras revisar las modificaciones a los artículos 6° y 73° constitucionales, esta sección traza los cambios que fortalecieron el derecho de acceso a la información y la creación de nuevos sujetos obligados. La última sección analiza la interrelación entre la reforma educativa y la reforma de transparencia como interface o punto de conexión sobre el que puede esclarecerse la forma en la que la transparencia y el derecho de acceso a la información pueden contribuir al avance de la reforma educativa.

La reforma educativa de 2013

Los orígenes de la reforma educativa se remontan a la firma del Pacto por México el 2 de diciembre de 2012. En el Castillo de Chapultepec, los líderes de los principales partidos políticos, de la mano del presidente Enrique Peña Nieto, firmaron una agenda común de reformas estructurales en materia energética, hacendaria, laboral, de competencia económica, de telecomunicaciones, de transparencia, educación, entre otras. De esta forma, la firma del Pacto por México entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) suscitó un acuerdo que, hasta entonces, parecía improbable dada la dificultad en décadas previas de entablar acuerdos sustantivos en áreas clave dentro del Congreso de la Unión desde el arribo del gobierno dividido en 1997.

En el marco de una serie más amplia de acuerdos para una sociedad de derechos y libertades, los miembros del Pacto por México se comprometieron con una “educación de calidad y con equidad”. Esto supuso el planteamiento de tres objetivos: mejorar la calidad de la educación básica; aumentar la matrícula y la calidad de la educación media superior y superior; y que el Estado recuperase la rectoría del sistema educativo nacional. Estos objetivos condujeron a la firma de nueve compromisos entre los distintos partidos políticos, mismos que sentaron las bases de la iniciativa de reforma a los artículos 3° y 73° constitucionales, así como de cambios a la Ley General de Educación y la generación de dos nuevas leyes secundarias (la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente) que darían vida al resto de los compromisos educativos del Pacto por México.

Los compromisos del Pacto por México en el ámbito educativo incluyeron elementos asociados tanto con la expansión del sistema educativo como a la mejora de sus servicios. Si clasificamos estos acuerdos entre aquellos relacionados con la expansión del acceso o la calidad del sistema educativo, es posible desentrañar los propósitos de la reforma educativa. Como se muestra e indica en el Cuadro 9, cuatro de los nueve compromisos del Pacto por México tuvieron como objetivo explícito aumentar la calidad del sistema educativo. En primer lugar, la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) representó un acuerdo para transparentar y hacer más eficiente la operación de los insumos, procesos y productos del sistema educativo mediante una plataforma que debía construirse a partir de un censo. En segundo lugar, la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) tuvo como propósito mejorar la calidad del sistema educativo mediante evaluaciones sistemáticas y periódicas de los componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional. Otro cambio profundo fue la instauración del Servicio Profesional Docente (SPD), institución mediante la cual los reformistas se comprometieron a impulsar un sistema que premiara el mérito, en vez de la lealtad sindical, ya que este criterio condicionó el avance profesional del magisterio durante varias décadas (Arnaut, 1996, 2013; Gindin, 2008; Nieto de Pascual Pola, 2009; Ornelas, 2010).

Finalmente, el fortalecimiento a la educación inicial de los maestros fue uno de los compromisos que los miembros del Pacto por México establecieron como indispensables para que la educación en las aulas fuera de excelencia. El resto de los compromisos no tuvieron un nexo explícito con la calidad educativa, ya que impulsaron políticas o cambios relacionados con la expansión del sistema educativo o el aumento de la cobertura, ya fuera mediante el otorgamiento de más recursos a las escuelas (autonomía de gestión), la contratación de nuevos maestros (Escuelas de Tiempo Completo y cobertura en Educación Media Superior y Superior), o la dotación de más recursos económicos y otros beneficios a los alumnos (computadoras portátiles y Programa Nacional de Becas).

La reforma educativa impulsó así una multiplicidad de cambios cuyo eje central fue el fortalecimiento del aprendizaje de los alumnos. En este sentido, la reforma educativa de fines de 2012 es parte de la segunda oleada de reformas impulsadas en América Latina para elevar la calidad de la educación: mientras que en los cincuenta, sesenta y setenta la primera oleada aumentó el acceso a la educación mediante mayor presupuesto y la contratación de nuevos maestros y la construcción de nuevas escuelas, la segunda oleada en los noventa privilegió la calidad de la educación mediante mejores prácticas administrativas, mayor rendición de cuentas y cambios sobre el personal docente en gran medida bajo el eje de la descentralización (Grindle, 2004; Ornelas, 2010).

Dado que las reformas centradas en la expansión o de acceso se asocian con aumentos en la cobertura como resultado de aumentos al presupuesto para contratar más maestros, construir nuevas aulas o escuelas y adquirir nuevos materiales educativos (Corrales, 1999; Grindle, 2004), la distinción entre reformas educativas de acceso o calidad es importante porque las primeras suelen generar pocos perdedores y enfrentar poca resistencia, ya que el aumento en el presupuesto beneficia a múltiples actores, incluidos los sindicatos y la burocracia gubernamental (Grindle, 2007; Moe, 2012; Santibáñez, 2008).

En cambio, a pesar de sus potencialmente muy amplios beneficios sociales, las reformas de calidad suelen suscitar el rechazo de actores importantes porque el rendimiento académico de los alumnos se impulsa mediante medidas basadas en el incremento en la productividad del magisterio y el uso eficiente de recursos educativos en un marco de transparencia y rendición de cuentas que tienden a implicar costos para éstos. (Banco Mundial, 1995; Savedoff, 1998; Corrales, 1999).

Cuadro 9. Compromisos del Pacto por México: reformas de acceso o calidad

Compromiso	Descripción	Acceso	Calidad
Sistema de Información y Gestión Educativa	Creación de una plataforma a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos para que la autoridad tenga los datos necesarios para operar el sistema y entablar una comunicación directa con los directores de las escuelas.		X
Consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa	Dotar de autonomía plena al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) para consolidar un sistema de evaluación integral, equitativo, comprensivo y adecuado a las necesidades y contextos regionales del país.		X

Compromiso	Descripción	Acceso	Calidad
Autonomía de gestión de las escuelas	Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones para que alumnos, maestros y padres de familia se involucren en la resolución de los retos de su comunidad escolar bajo el liderazgo del director.	X	
Escuelas de Tiempo Completo	Establecer escuelas con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico. En las escuelas que más lo necesiten, impulsar el suministro de alimentos nutritivos para alumnos a partir de microempresas locales.	X	
Computadoras portátiles con conectividad	Instrumentación de un programa para dotar de computadoras portátiles con conectividad a todos los alumnos de quinto y sexto de primaria de escuelas públicas para promover la alfabetización digital, adecuando los contenidos educativos al uso de tecnología y capacitando al personal docente.	X	
Servicio Profesional Docente	Establecimiento de un sistema de concurso con base en méritos profesionales y laborales para ocupar plazas de maestros de nueva creación o que queden vacantes. Esto implicaría la construcción de reglas para obtener una plaza definitiva, promover que el progreso económico de los maestros dependa de su evaluación y desempeño y establecer un concurso de plazas para directores y supervisores.		X

Cuadro 9. Continúa

Compromiso	Descripción	Acceso	Calidad
Fortalecimiento a la educación inicial de los maestros	Impulso a la profesionalización de la educación inicial de los maestros para que las normales impartan una educación de excelencia aprovechando los conocimientos y el capital humano de las universidades públicas.		X
Incrementar cobertura en educación media superior y superior	Asegurar recursos presupuestales para incrementar la calidad y garantizar la cobertura en al menos 80% en educación superior.	X	
Programa Nacional de Becas	Creación de un Programa Nacional de Becas para alumnos de educación media superior y superior focalizado en una primera etapa en los alumnos de familias ubicadas en los cuatro deciles con menos recursos. Impulso a un programa piloto de “beca-salario” en tres entidades para evaluar su eficiencia, impacto en la deserción y aprovechamiento escolar para su eventual generalización al país.	X	

Fuente: Pacto por México (2012).

La transformación de los compromisos del Pacto por México en derechos y obligaciones para distintos actores del sistema educativo puede observarse en la iniciativa de reforma a los artículos 3º y 73º constitucionales. Los ejes de la iniciativa que el Ejecutivo federal envió el 10 de diciembre de 2012 al Congreso de la Unión giraron en torno al establecimiento al derecho a una educación de calidad (artículo 3º) y la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre el Servicio Profesional Docente (artículo 73º). La Cámara de Diputados aprobó la reforma en términos generales el 13 de diciembre. Esta aprobación, casi inmediata, fue producto del acuerdo inédito detrás del Pacto por México, así como de la férrea disciplina partidista que caracteriza a nuestro sistema político. Entre las modificaciones que los diputados solicitaron, destaca la exigencia de que el acceso y las promociones relacionadas con el SPD se sujetaran a los principios de transparencia.

El proceso de aprobación de la reforma en el Senado también fue expedito, ya que el 20 de diciembre los legisladores la aprobaron, en lo general, con ciento trece votos a favor y once en contra (Senado, 2012). Un día después, cuando la iniciativa regresó a la cámara de origen, la Cámara de Diputados aprobó la reforma con un amplio margen de mayoría: trescientos sesenta votos a favor, cincuenta y uno en contra y veinte abstenciones (*El Universal*, 2012). Una vez aprobada en el Congreso de la Unión, la reforma educativa dio la vuelta al país en búsqueda de la aprobación de al menos dos terceras partes de los congresos locales. Este proceso fue igualmente expedito, ya que, a principios de febrero, el Congreso de la Unión declaró la constitucionalidad de la reforma educativa. Tras su promulgación el 25 de febrero de 2013, el Ejecutivo federal publicó la reforma al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*.

De marzo a septiembre de 2013, la siguiente fase de este proceso asentó los detalles que darían vida a la reforma educativa a partir de la modificación y creación de leyes secundarias. Las modificaciones a la Ley General de Educación (LGE) plasmaron los acuerdos del Pacto por México de manera pormenorizada en varios rubros, excepto el Servicio Profesional Docente y la evaluación, ya que, para este propósito se redactaron dos leyes nuevas. Las modificaciones a la LGE introdujeron especificaciones sobre temas tan diversos como la calidad de la educación, la evaluación y la transparencia y rendición de cuentas. Con base en el análisis de las modificaciones a la LGE de Bracho y Zorrilla (2015), el Cuadro 10 muestra los muy importantes cambios introducidos en la materia, tales como la incorporación del INEE y las autoridades educativas como sujetos obligados a prestar o garantizar el derecho a una educación de calidad. Asimismo, destaca la especificación del Servicio Profesional Docente como una institución que haría del mérito el criterio de acceso y movilidad en la carrera profesional del magisterio. No menos importante fue la obligación que las escuelas públicas adquirieron de rendir cuentas a sus comunidades escolares. Esta multiplicidad de cambios dio un carácter integral a la reforma educativa.¹⁵

15 Entre los principales cambios que Bracho y Zorrilla (2015) también incluyen destacan los siguientes: 1) la incorporación como nuevos componentes del sistema educativo nacional de los educandos, educadores y padres; la evaluación educativa; el Sistema de Información y Gestión Educativa, y la infraestructura educativa; 2) la obligatoriedad de la educación media superior; 3) la instauración de sanciones a quienes nieguen el servicio a personas con problemas de aprendizaje, o quienes incumplan medidas correctivas tras la realización de visitas de inspección; 4) la incorporación de normas sobre alimentos en las escuelas; 5) el combate a la discriminación y violencia contra los niños, y 6) la introducción de un marco normativo para la autonomía de gestión escolar y un sistema de asesoría y acompañamiento para las escuelas públicas

Cuadro 10. Selección de temas incluidos en la LGE a partir de la reforma de 2013

Tema	Naturaleza de las modificaciones en los artículos de la LGE
Calidad	Desarrollo de la educación de calidad (artículos 2, 3, 8 IV, 29, 32; transitorio décimo segundo sobre la revisión del modelo educativo, planes y programas, materiales y métodos educativos).
Evaluación	Establecimiento del INEE como la autoridad del sistema de evaluación; distribución de competencias sobre evaluación entre distintos niveles de gobierno (artículos 11 V, 12 XII, 14 XI Bis, 14 XII Bis, 21, 29, 30, 31, 48).
Servicio Profesional Docente	Creación del Servicio Profesional Docente como sistema basado en el mérito para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio educativo (artículos 12 I y VI, 13 IV, 14 Bis, 14 II Bis, 15, 16, 20 II, 21, 48 y 59).
Sujetos obligados	Introducción y especificación del INEE y las autoridades educativas como sujetos obligados a prestar o garantizar el derecho de una educación de calidad (artículos 11 V y VI y 30).
Transparencia y rendición de cuentas	Transparencia en las escuelas públicas y rendición de cuentas (artículo 14 XII).

Nota: Selección de temas tomada de Bracho y Zorrilla (2015, pp. 22-23).

De marzo a septiembre de 2013, el Congreso de la Unión también preparó la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Entre las principales innovaciones de la LINEE se encuentra el establecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como un órgano constitucional autónomo garante del derecho a una educación de calidad, cuyos cinco consejeros son electos por el Senado a propuesta de los grupos parlamentarios. El INEE también recibió la encomienda de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y la facultad de establecer los lineamientos para las evaluaciones del Servicio Profesional Docente.

En cuanto a la creación del Servicio Profesional Docente, el Congreso de la Unión estableció con la LGSPD un sistema análogo a un servicio civil de carrera para el magisterio. Este sistema tuvo como propósito consolidar un cuerpo profesional magisterial para garantizar que el mérito, y no otro criterio, fuera el único requisito necesario para ingresar, avanzar y permanecer en el servicio. Dada su conexión con la transparencia y la rendición de cuentas, la construcción

del SPD fue significativa ya que incorporó a la transparencia como norma que debe ser aplicada en todo proceso de evaluación y la transparencia como un mecanismo de combate a la opacidad y la discrecionalidad (Bracho y Zorrilla, 2015). Por ejemplo, la reforma estableció que todo docente tiene derecho a conocer los perfiles, parámetros e indicadores (PPI) relacionados con la evaluación al menos tres meses antes de dicho proceso (artículo 68, apartado II de la LGSPD). Dado que en el caso de la educación básica el INEE es responsable de validar los PPI a partir de una propuesta de la SEP, ambos organismos tienen la obligación de transparentar dichas convocatorias a partir de calendarios definidos de manera conjunta.

A los cambios establecidos en las modificaciones a la LGE, la LINEE y la LGSPD, siguió el proceso de reforma en las leyes educativas estatales de las entidades federativas. De septiembre de 2014 a marzo de 2015, el proceso de adaptación de la reforma educativa en el ámbito estatal exhibió variaciones considerables en la forma en la que los distintos congresos locales adoptaron la reforma educativa. Así, mientras que en algunas la armonización legislativa fue completamente consistente con lo establecido en el marco jurídico nacional, en otras entidades se impulsaron modificaciones ambiguas o incluso contrarias a la reforma educativa (Rojas, 2018). Aun a pesar de las controversias constitucionales que el Ejecutivo federal presentó en contra de algunas entidades, la implementación de la reforma es un proceso que se encuentra en marcha desde 2013 y que ha enfrentado resistencia de varios grupos, principalmente del sindicalismo magisterial.

La reforma de transparencia de 2014

Los compromisos suscritos por los partidos políticos dentro del Pacto por México incluyeron, también, innovaciones en materia de derecho de acceso a la información. El Pacto por México dedicó, de hecho, todo un capítulo a los “acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción”. En su justificación, los miembros del Pacto definieron a la transparencia y rendición de cuentas como dos herramientas de los regímenes democráticos para aumentar el nivel de confianza de los ciudadanos en el gobierno y combatir la corrupción en aras de construir un gobierno más eficaz. El compromiso con la transparencia y el derecho de acceso a la información tuvo su expresión más notable con la ampliación de las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). El compromiso 83 dispuso que el IFAI se convertiría en un “órgano autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional” (Pacto por México, 2012). De igual forma, los acuerdos incluyeron el compromiso de lograr órganos estatales autónomos, colegiados y especializados en transparencia (Compromiso 84).

Los acuerdos sobre transparencia y rendición de cuentas se concibieron dentro de un esquema más amplio de transformaciones. Para empezar, se fijaron acuerdos para instrumentar la rendición de cuentas contables para que los ciudadanos accedieran a la información del gasto público en los tres órdenes de gobierno mediante reglas comunes y mecanismos homologados (compromiso 82). De gran importancia también fueron los compromisos 85 y 86, ya que plantearon la creación del Sistema Nacional contra la Corrupción y el establecimiento de un acuerdo para impulsar una iniciativa de reforma constitucional para establecer una Comisión Nacional y comisiones estatales para prevenir, investigar, sancionar y denunciar ante las autoridades actos de esta índole. De igual forma, los compromisos propusieron crear un Consejo Nacional para la Ética Pública para informar sobre actos de corrupción en un espacio donde las autoridades y la sociedad civil confluyeran.

De vuelta a las modificaciones en materia de transparencia y derecho de acceso a la información, es preciso ahondar en los cambios a los que dio pie la iniciativa de reforma al artículo 6º constitucional. El 7 de febrero de 2014 se hicieron modificaciones a la Constitución en materia de transparencia, cuyos principales cambios incluyeron la transformación del IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); la obligación tanto de los tres órdenes de gobierno de garantizar el acceso a la información como de las entidades federativas de crear organismos autónomos para maximizar la transparencia de la información. Asimismo, la reforma estableció el derecho ciudadano a conocer toda información en manos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y órganos autónomos, así como de nuevos sujetos obligados que reciben o ejercen recursos públicos o que realizan actos de autoridad en cualquier ámbito de gobierno.

La transformación del IFAI al INAI tiene su paralelo más cercano en el sector educativo, con el proceso de reforma que amplió los alcances y dotó de autonomía constitucional al INEE. Así, de forma análoga, el INAI obtuvo facultades para determinar su organización interna e independencia presupuestaria. Otro cambio importante fue que los comisionados del INAI, en lugar de ser designados por el Ejecutivo federal, como antes lo era con el IFAI, ahora son propuestos por los grupos parlamentarios del Senado tras un proceso de consulta social, mediante una elección que requiere del voto de dos terceras partes de los senadores presentes. De esta forma, los siete comisionados del INAI se acercan más a las preferencias de los senadores, ya que, aunque el Ejecutivo federal puede objetar su nombramiento, si el Senado formula una nueva propuesta y ésta se aprueba con más de tres quintas partes de los senadores presentes, el Poder Legislativo puede designar a un comisionado aun si el Ejecutivo federal se opone.

La reforma también mandató la creación de organismos locales en materia de transparencia y derecho de acceso a la información. Dado que antes de la reforma, las entidades no estaban obligadas a instaurar dichos organismos, la reforma estableció que los estados tendrían la obligación de plasmar, en sus propias constituciones, la creación de organismos autónomos, imparciales, especializados y colegiados para garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. Para este propósito, los congresos locales tuvieron un año para armonizar su normativa, es decir, hasta febrero de 2015.

La nueva configuración del INAI y el establecimiento de organismos locales autónomos obligatorios en las entidades federativas se acompañaron de nuevas atribuciones para ambas instituciones. En el ámbito federal, el INAI adquirió la facultad de iniciar controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneraran el derecho de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.¹⁶ De esta forma, el INAI se convirtió en el máximo garante del derecho a la transparencia y la información pública, ya que las acciones de inconstitucionalidad pueden iniciarse contra leyes federales, estatales e incluso tratados internacionales. De manera análoga, pero en el ámbito estatal, los organismos locales adquirieron la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales similares expedidas por sus congresos. Este nuevo entramado institucional dotó de amplios poderes a las instituciones encargadas de velar por el derecho de acceso a la información mediante una reconfiguración del equilibrio de fuerzas en los ámbitos federal y estatal.

Estos cambios en el marco del federalismo mexicano también impactaron la relación entre el INAI y los órganos locales de transparencia. Con la reforma, el INAI obtuvo la facultad de conocer los recursos de revisión en el ámbito estatal que, ya fuera por su interés o trascendencia, lo ameritasen. El INAI también adquirió la responsabilidad de revisar y avalar las resoluciones de los organismos locales, ya fuera de oficio o por expresa solicitud de los organismos locales. Esto erigió al INAI como el máximo garante de la transparencia y el derecho de acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno. Para realizar esta labor, la fracción VIII del decreto de reforma esbozó que el INAI se regiría por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad (Poder Ejecutivo, 2014b).

¹⁶ Como la modificación al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe conocer los asuntos entre “dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”.

La reforma de 2014 fue significativa, además, porque estableció que las resoluciones del INAI serían vinculatorias, definitivas e inatacables. Dado que anteriormente los sujetos obligados frecuentemente ponían trabas para transparentar o entregar cierta información, el decreto estableció que todas las autoridades y sujetos obligados debían entregar la información en tiempo y forma, ya que solamente podría ser reservada temporalmente y por motivos de interés público o de seguridad nacional (Poder Ejecutivo, 2014b).¹⁷

De esta manera, los resquicios para evitar entregar información a la sociedad se han reducido de forma significativa, particularmente porque la reforma mandató la creación de un marco normativo que pudiese homologar las responsabilidades, atribuciones y alcances del derecho de acceso a la información y la transparencia en todas las entidades. A pesar de estos avances, y sin dejar de reconocer la importancia del derecho a la protección de los datos personales, conviene apuntar que su defensa plantea amenazas y riesgos para el avance de la transparencia: si los sujetos obligados se niegan a entregar información relevante con base en la defensa de datos personales, la opacidad encontrará nuevos resquicios desde donde en principio es posible impedir o retrasar la entrega de información.

La reforma de 2014 también fue importante porque amplió el catálogo de sujetos obligados a rendir cuentas. Anteriormente, los sujetos obligados eran solamente entes gubernamentales responsables de ofrecer información pública de oficio o como resultado de solicitudes de información (Cejudo y Ríos, 2012). Antes de ser abrogada en 2016, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) establecía en su artículo tercero como sujetos obligados de los tres poderes de gobierno federal a: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal y la Comisión Permanente; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, la LFTAIPG incluía a los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, entre otros órganos federales. Por lo tanto, todo ente no gubernamental estaba excluido de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, aun si su fuente de financiamiento eran recursos públicos.

Este panorama de la transparencia cambió luego de que se especificara una segunda generación de sujetos obligados con las leyes secundarias

17 Si bien la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal puede interponer recursos de revisión si considera que la revelación de cierta información pudiera poner en riesgo la seguridad nacional, todas las autoridades están obligadas a entregar la información en su poder. La excepción es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la revelación de información es un proceso que debe resolverse por esta misma institución mediante un comité de tres ministros.

que dieron vida a la reforma de 2014: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). La eliminación de la palabra gubernamental en la LFTAIP no fue casual: desde 2016, todas las autoridades que ejercen recursos públicos, independientemente del ámbito de gobierno en el que se desempeñan, deben rendir cuentas y documentar cualquier acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Esto incluye a toda persona física o moral que recibe recursos públicos o realiza actos de autoridad (Peschard, 2015b).

Por lo tanto, los partidos políticos, los órganos autónomos, los fideicomisos y fondos públicos y los sindicatos deben entregar a la ciudadanía la información que les requiera. La reforma de 2014 creó, entonces, un nuevo catálogo de sujetos obligados en la administración pública centralizada y paraestatal del Poder Ejecutivo Federal, así como las empresas productivas del Estado, las instituciones de educación superior autónomas, los organismos autónomos y los sindicatos.

El cambio más importante fue, no obstante, la promulgación de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), ya que reguló el artículo 6º constitucional en el ámbito estatal. La LGTAIP, promulgada el 4 de mayo de 2015, es decir, tres meses después del plazo establecido, homologó entre las entidades federativas los procesos y procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Este cambio fue fundamental ya que, previo a la reforma, las entidades tenían distintos criterios relacionados con el ejercicio del derecho de información, el catálogo de sujetos obligados, los criterios para clasificar y reservar información, entre otras variaciones (López Ayllón, 2013). Con ello, la LGTAIP buscó cerrar, en el ámbito jurídico, los resquicios y excepciones que anteriormente les permitieron a ciertos estados dificultar el ejercicio del derecho de acceso a la información. Otra contribución de gran importancia fue la definición del derecho de acceso a la información como un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información (artículo 4º). De igual forma, la ley precisó que toda información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados sería pública y accesible a toda persona mediante todos los medios, acciones y esfuerzos disponibles (artículo 12º).

La reforma de 2014 también trajo cambios asociados con el uso de nuevas tecnologías. De manera destacada, la modificación a la fracción V del artículo 6º constitucional hizo obligatorio el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. (CPEUM, Art. 6, Frac. V)

Con este cambio, la reforma abrió la puerta a que internet se consolidara como la principal vía de acceso a la información que los sujetos obligados deben utilizar para rendir cuentas sobre el uso de recursos públicos y el cumplimiento de sus objetivos y resultados.

En este sentido, la LGTAIP estableció medidas para facilitar la consulta de información en manos de los sujetos obligados. Entre las más importantes están la obligación de promover la generación, documentación y publicación de información en formatos abiertos y accesibles. Es decir, mediante estructuras de datos cuyo almacenamiento facilite su procesamiento digital a partir de especificaciones públicamente disponibles a fin de que cualquier solicitante de información acceda a ellos viable y cómodamente (artículos 24º y 3º). Los sujetos obligados también adquirieron la obligación de fomentar el uso de tecnologías de la información como mecanismos para impulsar la transparencia y el derecho a la información.

No menos importante fue el llamado a que los sujetos obligados difundieran proactivamente información de interés público. De esta forma, la transparencia proactiva se apuntaló como herramienta para consolidar el derecho de acceso a la información, ya que los sujetos obligados deben divulgar información sin necesidad de que alguna persona realice una solicitud de información. Por lo mismo, el llamado a que los organismos garantes emitan políticas de transparencia proactiva también ha sido crucial ya que, con ello, la LGTAIP ha buscado incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la requerida por ley.¹⁸ Estos cambios hicieron de las tecnologías de la información la principal herramienta para impulsar la transparencia en la era digital.

La LGTAIP también fue importante porque estableció las bases del *Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección*

¹⁸ Entre los principales argumentos que los legisladores esbozaron en los artículos que tratan sobre este tema (56º, 57º, 58º), destaca la idea de que la información que generan los sujetos obligados debe ser reutilizada y difundida mediante los medios y formatos más útiles para el público. En este sentido, la reutilización se concibe como un elemento que abona a la transparencia y a la mejor toma de decisiones, ya que con ella se genera conocimiento capaz de impulsar políticas basadas en evidencia empírica. De ahí que la facultad que los organismos garantes tienen para suscribir convenios con los sujetos obligados para que publiquen información de forma proactiva (artículo 42) supone un gran paso para la rendición de cuentas.

de *Datos Personales* (SNTAIP). Este sistema integrado por el INAI, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene varios objetivos totalmente alineados con la rendición de cuentas. El SNTAIP tiene entre sus funciones el establecimiento de criterios para la publicación de indicadores que le permitan a los sujetos obligados cumplir sus objetivos, ya que de ahí se desprenden datos que luego deben ponerse a disposición de la ciudadanía.

Lo anterior es esencial para evaluar si los cambios asociados con la reforma educativa y sus respectivas políticas públicas tienen indicadores sobre los cuales puede evaluarse desde el cumplimiento de sus objetivos hasta sus resultados. De hecho, la misma LGTAIP plantea que el SNTAIP debe emitir lineamientos técnicos para establecer si los formatos de publicación de la información garantizan su veracidad, confiabilidad, oportunidad, congruencia, integralidad, actualización, accesibilidad, comprensión y verificabilidad. En suma, la reforma de transparencia y derecho de acceso a la información dio un giro de ciento ochenta grados en materia de las atribuciones para el antiguo IFAI y el catálogo de sujetos obligados que hoy deben rendir cuentas.

Educación y transparencia

El nexo entre la educación y la transparencia obliga a plantearnos la siguiente pregunta: ¿Cómo puede la política de transparencia y el derecho de acceso a la información contribuir a elevar la calidad educativa en general y a apuntalar la instrumentación exitosa del proceso de reforma educativa iniciado en el año 2012? ¿Cuáles atribuciones en la normativa de transparencia y derecho de acceso a la información establecen qué datos deben darse a conocer en el ámbito educativo? ¿Qué tanto han cumplido las autoridades educativas con las obligaciones mandatadas en materia de transparencia y rendición de cuentas? ¿Qué tanto interés ha despertado el sector educativo entre la sociedad civil y cómo se comparan las solicitudes de acceso a la información que se han realizado a la Secretaría de Educación Pública en relación con otras dependencias del ámbito federal? Respecto a la nueva generación de sujetos obligados, ¿cuántas solicitudes de acceso a la información se han presentado desde que inició esta reforma? ¿Sobre cuáles actores y sobre qué temas se registran las mayores solicitudes de información en materia educativa?

El derecho de acceso a la información ha sido crucial para conocer la evolución y operación del sistema educativo mexicano. De acuerdo con datos del INAI (2017), de 2003 a 2013, en el ámbito de la administración pública federal, la Secretaría de Educación Pública fue el sujeto obligado sobre el que más solicitudes de información se realizaron. El número de

requerimientos de información presentados sobre la SEP en este período fue 44,363, opacando aquellos presentados ante otras dependencias de la administración pública centralizada, incluso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (30,949). La primacía de la SEP respecto a la dependencia encargada de distribuir el presupuesto público también es notable en relación con otras que también manejan presupuestos considerables como la Secretaría de Salud (30,462). No menos sorprendente es que las solicitudes de acceso a la información de la SEP superen incluso las de dependencias políticamente tan relevantes como la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Procuraduría General de la República (PGR).

Gráfica 3. Sujetos obligados de la administración pública centralizada que más solicitudes de información recibieron, 2003-2013



Fuente: INAI (2017).

Estas tendencias en las últimas décadas también tienen eco en lo acontecido en años recientes. Tras el decreto de reforma de 2014 y la publicación de la LGTAIP, en 2015, el comportamiento de solicitudes de información en 2016 confirma el interés que la información pública en manos de la SEP sigue despertando. Como el Cuadro 11 muestra, tan solo en 2016, los sujetos obligados de la administración pública centralizada que más solicitudes recibieron fueron, en orden descendente, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (6,868), la SEP (6,816), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (4,510), la Secretaría de Salud (4,521) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (3,852). En otras palabras, la información del año pasado confirma que la SEP ha sido en las últimas décadas el principal sujeto obligado de la administración pública centralizada sobre la que la ciudadanía desea conocer más información.

Cuadro 11. Solicitudes de información a los sujetos obligados del orden federal, 2016

Ranking	Sujeto obligado de la administración pública centralizada	Número de solicitudes
1	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)	6,868
2	Secretaría de Educación Pública (SEP)	6,816
3	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	4,510
4	Secretaría de Salud (SSA)	4,251
5	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	3,852
6	Secretaría de Gobernación (SEGOB)	3,830
7	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	3,568
8	Procuraduría General de la República (PGR)	3,505
9	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	3,092
10	Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	3,053
11	Secretaría de la Función Pública (SFP)	2,739
12	Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	2,451
13	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	2,237
14	Servicio de Administración Tributaria (SAT)	2,159
15	Secretaría de Economía (SE)	1,829
16	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	1,821
17	Oficina de la Presidencia de la República	1,793
18	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	1,714
19	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	1,519
20	Instituto Politécnico Nacional (IPN)	1,496

Fuente: INAI (2017).

Si bien la reforma de 2014 derivó en la creación de nuevos sujetos obligados como los partidos políticos, los sindicatos y toda persona física o moral que recibe recursos públicos, solamente el 33 por ciento de la población conoce estas atribuciones (IPSOS, 2015). No obstante, dentro de estos sujetos, hay actores como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que despiertan el interés de la sociedad mexicana. De los 164 sindicatos sobre los que hay información en el portal del INAI, el SNTE recibió 161 solicitudes en 2016. Entre los sindicatos que reciben recursos públicos, los otros dos sujetos sobre los que más solicitudes se presentaron fueron el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (122) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (102). Si bien previo a 2016 no hay datos, y la información de 2017 es preliminar, no hay duda de que el SNTE y estos dos sindicatos son los que más curiosidad han despertado. De hecho, las solicitudes de acceso a la información a otros sindicatos son de mucho menor magnitud, ya que, en términos de solicitudes, el cuarto, quinto y sexto lugares lo ocupan, muy por debajo, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (36), el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (34) y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (33).

El interés por el quehacer de la SEP y del SNTE parece estar relacionado más generalmente con la importancia de la educación pública en la vida cotidiana de los mexicanos. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (ENAID, 2016), del total de la población mayor a 18 años que consultó información generada por el gobierno, el 27 por ciento lo hizo sobre escuelas públicas. Dado que este porcentaje solo es menor al de consultas sobre requisitos para trámites o servicios, de acuerdo con esta encuesta realizada por el INEGI en 2015, pareciera que, en efecto, lo que acontece en las escuelas públicas es un asunto que suscita un gran interés entre los mexicanos. Además, ya que en el ámbito nacional el 44 por ciento de la población usó los portales de internet para consultar la información generada por el gobierno, no hay duda de que éste es el principal medio para transparentar la información pública del sector educativo.

La divulgación de esta información ya sea mediante solicitudes de acceso a la información o consultas de información gubernamental, debe seguir ciertas obligaciones que los sujetos obligados tienen en el sector educativo. En este sentido, el Poder Ejecutivo Federal es quien lleva la principal carga ya que, en el sector educativo, debe poner a disposición del público y actualizar el catálogo de los centros de trabajo de educación básica, media superior, superior, especial, inicial y formación para el trabajo; el listado del personal

en los sistemas de educación pública básica, tecnológica y de adultos cuyas remuneraciones se realicen con recursos federales; y el padrón de beneficiarios de las becas y los requisitos y procesos para obtenerlas. Si bien no todos estos datos tienen una interrelación directa con la reforma educativa de 2013, son indispensables para conocer los recursos físicos y humanos del sistema educativo nacional. Dado que estos datos se refieren a obligaciones del Ejecutivo federal, la SEP es la principal responsable de brindar esta información y actualizarla con base en el artículo 69, fracción XI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Más allá de la información que la población consulta en internet y las responsabilidades que los sujetos obligados como el Poder Ejecutivo Federal tienen respecto a la divulgación de datos, ¿cuáles son los temas que inquietan a los ciudadanos en sus solicitudes de acceso a la información? Si analizáramos y comparáramos las solicitudes realizadas a la SEP, el INEE y el SNTE, ¿podríamos concluir que algún tema se erige como dominante independientemente del sujeto obligado en cuestión? ¿Hay algunas entidades desde las que se realizan más solicitudes? Para dar respuesta a estas interrogantes, podemos analizar las solicitudes de acceso a la información que el INAI recibió entre el 1 de enero de 2004 y el 15 de agosto de 2017, y que pueden ser consultadas en INAI (2017).¹⁹

Para empezar a responder a estas preguntas, resulta de gran relevancia conocer la entidad de origen de los solicitantes, pues de esta manera podemos observar si el ejercicio de transparencia y los esfuerzos por lograr que la sociedad se involucre se están llevando de manera uniforme en todos los estados de la República. La Gráfica 4 presenta la concentración de

19 El presente análisis hace una revisión de las solicitudes de información en temas educativos para los principales actores del sector educativo. Específicamente, se analizan dos bases de datos, una para las solicitudes de información para la Secretaría de Educación Pública y otra base de datos que contiene información para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La información disponible de la segunda base de datos presenta una proporción de 71% de las solicitudes destinadas al INEE contra 29% de las solicitudes para el SNTE. Para dicho análisis, se utilizó el software Atlas.ti, con la finalidad de identificar cuáles son los principales temas solicitados por la sociedad en su conjunto, buscar patrones que expliquen el aumento de las solicitudes en los últimos años, así como observar si el aumento de las solicitudes tiene relación con los cambios en la normatividad, sobre todo, aquellos en los que existen obligaciones de transparencia. Este análisis busca generar un panorama general del ejercicio de solicitud de información como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país. Es importante resaltar que, para el análisis, son tomadas en cuenta todas las solicitudes dentro de una misma solicitud. En cada una de ellas se puede identificar a varios sujetos obligados, para quienes la sociedad hace los requerimientos. Además, las solicitudes permiten identificar el tipo de solicitante, las bases de datos presentan información sobre la ocupación del solicitante, entre ellas destacan aquellas del ámbito académico, empresarial, gubernamental, medios de comunicación, entre otros. Aunque las bases de datos presentan información de los solicitantes, ésta no interfiere con el derecho a la protección de datos personales, pues se cuida que la información proporcionada sea lo más genérica posible.

solicitudes, por entidad federativa de origen en el período 2004-2017 para los sujetos obligados analizados: la SEP, el INEE y el SNTE.

Si concentramos la mirada en las solicitudes de acceso a la información a la SEP, confirmamos el patrón de alta concentración geográfica. Cuatro de cada diez solicitudes de información en el período 2004-2017 provienen de la Ciudad de México (41.18%), lo cual posiciona a la capital del país muy lejos de los estados de México (11.22%) y Puebla (5.59%). Estos números revelan que el criterio poblacional no es el único factor detrás de la preponderancia de la Ciudad de México, ya que la capital del país (8,918,653 habitantes) tiene menos habitantes que el Estado de México (16,187,608 habitantes) (INEGI, 2016). Asimismo, podemos confirmar una tendencia al alza en el número de solicitudes de acceso a la información a la SEP, ya que su crecimiento anual en el periodo fue, en promedio, 13.76 por ciento.

Gráfica 4. Número de solicitudes de transparencia por entidad federativa de origen, 2004-2017



Fuente: INAI (2017). Coordinación de Acceso a la Información, Dirección General de Evaluación, con datos del Sistema de Solicitud de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia e información proporcionada por los sujetos obligados.

Ahora bien, si nos concentramos en las solicitudes de información entre 2016 y 2017²⁰ para la autoridad educativa federal,²¹ nuestro análisis muestra que éstas se concentran en temas de indicadores (25%), presupuesto

20 Del 1 de enero de 2016 al 15 de agosto de 2017.

21 El análisis a este período se debe a varias razones, en primer lugar, al aumento de solicitudes en estos años respecto a los años anteriores, además de la importancia que cobra el ejercicio de solicitud de información después de la reforma en la materia.

y gasto en educación (17.65%), así como información sobre sueldos y salarios de funcionarios públicos y maestros (10.68%), asignación de plazas docentes y otros temas relacionados con la evaluación y el Servicio Profesional Docente (8.49%). En menor medida, también tratan sobre la evaluación de los aprendizajes mediante pruebas estandarizadas nacionales e internacionales (8.30%), así como otros temas relacionados con la calidad educativa (4.23%).

En cuanto a la posible predominancia de algún tema, nuestro análisis confirma que no hay consenso en los temas solicitados. Por ejemplo, en materia de indicadores y datos, éstas incluyen desde la estadística recopilada mediante el formato 911 de 2010 a 2013, los resultados del examen de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), y los resultados del Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana.²² Respecto a las solicitudes en materia de presupuesto o gasto educativo, éstas se centran en cuestiones como la asignación de recursos. Esto incluye desde solicitudes sobre presupuesto asignado a instituciones, como las escuelas normales rurales, hasta el ingreso de líderes sindicales del SNTE, como Juan Díaz de la Torre.²³

Dejando el Poder Ejecutivo Federal para ahondar en el INEE, es preciso establecer que éste también tiene un papel preponderante como garante de que la reforma educativa avance sobre los pilares de la transparencia y el derecho de acceso a la información. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en el artículo 72, fracción VII, que este organismo constitucional autónomo tiene entre sus responsabilidades poner a disposición del público y actualizar los siguientes datos: a) el cumplimiento de los objetivos y metas del sistema educativo nacional en la educación obligatoria; b) los lineamientos y directrices con los que delinea la política de evaluación y con la que retroalimenta la operación del sistema educativo; c) las evaluaciones para mejorar la calidad de los aprendizajes; d) los programas anual y de mediano

22 Las solicitudes fueron las siguientes: “Bases de datos de las escuelas -estadísticas recopiladas mediante el formato 911- de los años 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013” (Solicitud 501:11, Base de datos SEP-Educación), “Bases de datos con los resultados de la aplicación del examen de COMIPEMS en las convocatorias 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015” (Solicitud 1370:15, Base de datos SEP-Educación), “Solicitud datos completos sobre el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana 2009 administrado por la Secretaría de Educación Pública” (Solicitud 1456:16, Base de datos SEP-Educación).

23 Respecto a la primera, la petición fue la siguiente: “Solicito copia del documento del presupuesto asignado a la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de los ejercicios fiscales, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015” (Solicitud 56:15, Base de datos SEP-Educación). En cuanto a la segunda, la solicitud fue la siguiente: “¿Qué cantidad recibe Juan Díaz de la Torre, presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) por pensión del ISSSTE y cuáles fueron sus ingresos del 2015 percibidos de dinero público o del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación?” (Solicitud 125:5, Base de datos SEP-Educación). Esta última solicitud es importante porque muestra la delgada línea entre la rendición de cuentas y la protección de los datos personales.

plazo de las evaluaciones en el seno del Servicio Profesional Docente; e) las respuestas que las autoridades educativas emitan a sus directrices; f) los mecanismos de rendición de cuentas respecto a los procesos de evaluación del sistema educativo nacional, entre otras atribuciones incluidas en el artículo 72. El cumplimiento de estas obligaciones debe hallar eco en la información y bases de datos disponibles en su portal de internet u otros medios.

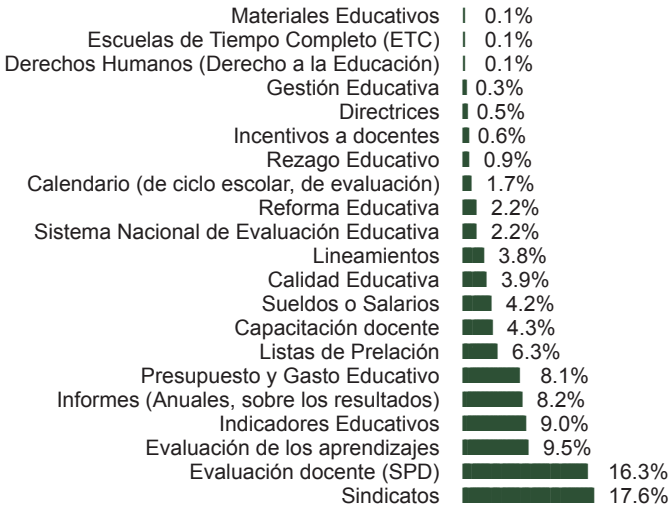
La relevancia que ha cobrado el INEE debido a la reforma educativa puede observarse con el incremento de solicitudes de información que se le han requerido en los últimos años. Si retomamos el análisis de solicitudes de acceso a la información, la base de datos del INEE y el SNTE muestra un crecimiento promedio anual de las solicitudes de 15.2 por ciento entre 2004 y 2017, cuyo punto más bajo fue 2005 y el más alto 2016. El origen de las solicitudes permite conocer la concentración de solicitudes por entidad federativa. En este período, la Ciudad de México concentró más de un tercio de las solicitudes hechas (36.83%). Para el resto de los estados, el porcentaje es muy bajo, aunque destaca el porcentaje de solicitudes provenientes de Jalisco (11.81%) y el Estado de México (9.27%), dos de las entidades más pobladas del país. Por el contrario, en el período analizado no se encontraron solicitudes provenientes de Baja California Sur, mientras entidades como Nayarit y Querétaro solicitaron, cada una, 0.17 por ciento del total de requerimientos en el período.

Al realizar el mismo ejercicio de procedencia de las solicitudes considerando la densidad de población para cada estado, los resultados no son significativamente distintos. Respecto a las solicitudes de información por cada 100,000 habitantes, las entidades con mayor proporción de solicitudes por cada 100,000 habitantes son, la Ciudad de México (271), el Estado de México (39), Sinaloa (37), Puebla (37) y Morelos (35). Por el contrario, las entidades con tasas más bajas son, Chiapas (11), Guerrero (11), Oaxaca (12), Nuevo León (14) y Veracruz (15). Esto revela un patrón que, por un lado, confirma que la Ciudad de México es el gran emisor de solicitudes de información. Al mismo tiempo, muestra que el nivel de desarrollo de las entidades no parece estar asociado con la tasa de solicitudes, ya que hay estados con niveles de desarrollo económico alto como Nuevo León que tienen tasas similares a las de entidades de bajo desarrollo como Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Asimismo, nuestro análisis de solicitudes para este período muestra que gran parte de la información solicitada al INEE se refiere a temas relacionados con el sindicato y los docentes sindicalizados, la evaluación de los aprendizajes y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como los procesos de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia del Servicio Profesional Docente. Aunque en menor proporción, también se solicitó información sobre indicadores educativos, sueldos y salarios e incluso incentivos a docentes (ver

Gráfica 5). Este análisis también confirma la preponderancia de la educación básica en aquellas solicitudes en las que se requiere información por nivel educativo. Del total de solicitudes sobre información sobre algún nivel educativo (325 solicitudes), el 39.38 por ciento fue para la educación básica, el 28.30 por ciento para educación media superior, el 29.84 por ciento para educación superior y 2.02 por ciento para educación especial.

Gráfica 5. Principales temas de las solicitudes de información al INEE y SNTE, 2004-2017



Fuente: INAI (2017). Coordinación de Acceso a la Información, Dirección General de Evaluación, con datos del Sistema de Solicitud de Acceso a la Información de la Plataforma Nacional de Transparencia e información proporcionada por los sujetos obligados.

Las solicitudes de información relacionadas con temas sindicales en la base de datos que analizamos suelen referirse a información sobre el estatus de las plazas docentes en poder del SNTE, así como de los procesos de asignación de las plazas conforme a las evaluaciones del Servicio Profesional Docente. También se solicitan relatorías, minutas, acuerdos e incluso listas de asistencia de las reuniones del sindicato. Aunque en menor medida, las solicitudes también inquietan sobre sueldos y salarios de los docentes frente a grupo, directivos y supervisores pertenecientes a alguna sección sindical. Muy de la mano con el tema de los sindicatos y maestros sindicalizados, otro de los temas más mencionados es el Servicio Profesional Docente. En este caso, las solicitudes suelen estar enfocadas en las listas de prelación, los criterios para la asignación de plazas, nombramientos definitivos, resultados personales de las pruebas de ingreso o

permanencia, o información sobre las convocatorias al examen, la lista de asistentes y porcentaje del personal evaluado. En menor medida, existen solicitudes de datos sobre los docentes que no aprobaron la evaluación al SPD, cantidad de docentes que ha sido removida de su cargo, e incluso, costos de la aplicación de la evaluación.

Respecto a las solicitudes hechas al INEE, también hay algunos requerimientos sobre minutas, relatorías e informes de las juntas del instituto y, en menor medida, sobre aspectos muy específicos como: *¿Qué estudios ha realizado el INEE para determinar cómo impacta la falta de formación pedagógica de los profesores de secundaria en el desempeño de los estudiantes?* (Solicitud 23:7, Base de datos INEE-SNTE), *¿Qué estudios ha realizado el INEE respecto al impacto del sistema de Enciclomedia y del acceso a Internet sobre la calidad de la educación en las escuelas públicas?* (Solicitud 29:6, Base de datos INEE-SNTE) y *¿En qué medida las evaluaciones realizadas al INEE tienen repercusiones en la calidad de la educación?* (Solicitud 181:6, Base de datos INEE-SNTE).

En cuanto a los temas relacionados con la evaluación de los aprendizajes y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa destacan las solicitudes de pruebas aplicadas a alumnos. En las solicitudes es recurrente encontrar requerimientos a datos e información sobre pruebas estandarizadas como PISA, ENLACE, EXCALE y PLANEA. Sin embargo, también se encuentran casos en los que, en la redacción, los individuos no especifican el tipo de prueba al que se refieren; *Solicito resultados de pruebas en Sinaloa a alumnos de 6º [de primaria]* (Solicitud 7:2, Base de datos INEE-SNTE), *[Solicito] evaluación de escuelas públicas y privadas del estado de Coahuila (...)* (Solicitud 68:8, Base de datos INEE-SNTE).

Los requerimientos sobre indicadores tienen cierto grado de consistencia. La población en su conjunto solicita indicadores que permitan medir el nivel de dominio de los aprendizajes y la calidad educativa. (...) *quisiera conocer algunos otros indicadores de la calidad de la educación en México* (Solicitud 22:7, Base de datos INEE-SNTE), *¿Cómo está la educación en nuestro país?*, *¿Qué lugar ocupamos a nivel mundial en rendimiento escolar?* (Solicitud 42:5, Base de datos INEE-SNTE), *¿Cuál es el porcentaje de la mala educación en México?* (Solicitud 44:5, Base de datos INEE-SNTE), por mencionar algunos comentarios. Estos ejemplos refuerzan la idea de la falta de una definición de calidad educativa, así como poca difusión de los indicadores utilizados para medir los resultados del sistema educativo nacional, dos temas centrales para el cumplimiento de la reforma educativa.

Por último, también destacan las solicitudes de transparencia en cuestiones de presupuesto y gasto del INEE, las evaluaciones, el presupuesto del SNTE, y la asignación de recursos para programas y políticas públicas en

educación. Por ejemplo, *¿Cuál es el presupuesto que se tiene para 2008 en investigaciones de campo para ver la evaluación de la educación?* (Solicitud 83:5, Base de datos INEE-SNTE), (...) *requiero saber el presupuesto ejercido por el INEE durante los meses de marzo, abril, mayo y junio (...) 2011* (Solicitud 158:5, Base de datos INEE-SNTE), *¿Cuál es el presupuesto otorgado por el gobierno federal a dicha institución [que se] destinó a Materiales para docentes en el 2009, 2010 y 2011?* (Solicitud 168:6, Base de datos INEE-SNTE).

Finalmente, un nexo adicional entre la transparencia y la educación se relaciona con la promoción de la cultura del derecho de acceso a la información en las escuelas. Este punto de interconexión es el que une al INAI con el sector educativo, ya que, en el ámbito federal, este organismo constitucional autónomo tiene la obligación de promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo (artículo 21, frac. VIII, de la LGTAIP). De igual manera, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información faculta al INAI y a los organismos garantes en las entidades federativas a proponer contenidos sobre el derecho de acceso a la información en los planes y programas de estudio de preescolar hasta la educación superior. Estos nexos son los pilares para examinar los puntos de interconexión y la sinergia que se desprende de la correcta instrumentación de la reforma educativa y transparencia.

Conclusión

La reforma educativa y la reforma de transparencia surgieron de un mismo acuerdo entre los principales partidos políticos en México. Si bien las dos establecieron cambios de gran envergadura en sus respectivos ámbitos, hay puntos de interconexión entre ambas que ayudan a determinar la forma en la que la transparencia y la educación pueden contribuir a cumplir la obligación del Estado a impartir una educación de calidad. En primera instancia, dichos puntos de encuentro se hallan en las obligaciones que la SEP y el INEE tienen con la divulgación que los artículos 69, fracción XI (educación y cultura) y 72, fracción VII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública mandatan, respectivamente, a ambas instituciones. Si bien el nexo entre la calidad de la educación es menos claro en lo que el artículo 69 le solicita a la SEP, en el caso del INEE, lo estipulado en esta ley federal sí tiene nexo directo, ya que contempla aspectos como poner a disposición del público datos actualizados del cumplimiento de los objetivos y metas del sistema educativo nacional.

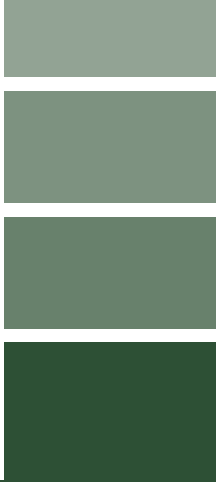
Hay puntos de interconexión menos obvios ya que no gozan de artículos específicos que normen la confluencia entre la transparencia y la educación.

No obstante, la forma en la que el derecho de acceso a la información puede contribuir a garantizar el cumplimiento del derecho a una educación de calidad puede desprenderse de una lectura crítica sobre los alcances de ambos derechos. Por tal motivo, es indispensable analizar el concepto de calidad no solamente desde un punto de vista teórico, sino con base en el marco jurídico nacional, ya que la rendición de cuentas que los ciudadanos pueden exigir se halla delineada en última instancia por este entramado jurídico. Esto permitirá determinar las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas para los distintos actores involucrados en la obligación del Estado a impartir una educación de calidad y definir las bases de datos e indicadores que pueden ayudarnos en este propósito.

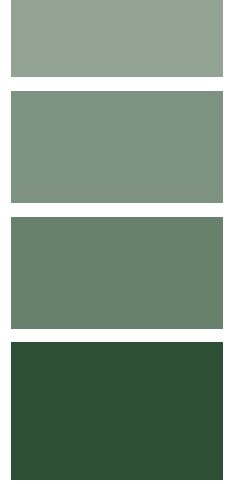
El ejercicio de la revisión de las solicitudes de información en materia educativa para actores del sector educativo como la SEP, el INEE y el SNTE, nos ha permitido observar los intereses de la sociedad respecto a los cambios constitucionales y en las leyes secundarias en materia educativa, la cual, además, ha tenido un aumento significativo. Sin embargo, este aumento, visto en términos proporcionales a la densidad poblacional, nos demuestra que este aumento no es generalizado para todas las entidades del país. El número de solicitudes provenientes de la Ciudad de México es abrumadoramente mayor que el de cualquier otra entidad federativa, incluso en términos proporcionales, por lo que sería deseable incorporar más mecanismos de difusión y promoción en los estados.

Por lo tanto, el tercer capítulo analiza el concepto de calidad a partir del marco jurídico federal de la reforma educativa. Una vez establecidos los pilares de la calidad de la educación, en el cuarto determinaremos las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas para los sujetos obligados para detectar obligaciones cuyo estatus es de incumplimiento o en las que es necesario avanzar en su consolidación.

Ya que establezcamos si los sujetos obligados han transparentado la información que por obligación deben realizar, será posible definir qué datos faltan por transparentar, lo cual puede conducir a dos escenarios. En primer lugar, a que los sujetos obligados transparenten la información de forma proactiva, es decir, sin que medie una solicitud de información. En segundo lugar, a que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la información y soliciten información precisa sobre aquello que es necesario poner bajo la lupa del escrutinio público y ciudadano. En el quinto capítulo, nuestro propósito es evaluar si las bases de datos e indicadores disponibles en los portales de internet de los distintos sujetos obligados involucrados en la instrumentación de la reforma educativa, particularmente la SEP y el INEE, son oportunos, relevantes y de fácil consulta.



Capítulo 3.
Los pilares del derecho
a una educación de calidad



Si el marco normativo de la reforma educativa fuera la caja de un rompecabezas, lo primero que tendríamos que hacer para saber en qué consiste el derecho a una educación de calidad sería juntar todas las piezas relacionadas con este concepto. Una vez realizado esto, la construcción de una figura basada en múltiples pedazos o dimensiones cobraría sentido ante los ojos de quienes no participaron en el diseño de esta reforma. Por lo tanto, un análisis del marco normativo de la reforma educativa es el primer paso para sentar las bases sobre las que el derecho de acceso a la información y la transparencia pueden garantizar el cumplimiento de los propósitos de la reforma educativa. En consecuencia, este capítulo analiza los conceptos e indicadores asociados con el derecho a una educación de calidad con base en el decreto de reforma a los artículos 3° y 73° de la Constitución, las modificaciones a la Ley General de Educación (LGE), la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

Esta revisión al marco jurídico nacional arroja como elementos esenciales del derecho a una educación de calidad dos ejes rectores. Por un lado, en el decreto de reforma al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el propósito de una educación de calidad se identifica con el máximo logro de aprendizaje de los alumnos. Si bien en el decreto luego se hace alusión al máximo logro académico de los estudiantes, que no el aprendizaje específicamente, es importante recalcar que el primero parece ser el indicador por excelencia de la calidad educativa. Este primer eje del derecho a una educación de calidad está acompañado por la idea de que la calidad está íntimamente vinculada con elementos precisos que confluyen en las escuelas y las aulas: los planes y programas de estudio, la infraestructura educativa, la organización escolar y los maestros y directivos.



Por otro lado, el segundo eje rector de la calidad educativa recae en la evaluación como herramienta para evaluar desde el logro de los estudiantes hasta del desempeño docente. La evaluación es la base sobre la que la labor del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se sustenta no solamente por ser responsable de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, sino porque el INEE tiene la atribución de emitir directrices basadas en dichas evaluaciones para mejorar la política educativa.

La evaluación también es una de las principales herramientas que la reforma educativa apuntala como garante de la educación, ya que obliga a que las mismas escuelas se retroalimenten de ellas para mejorar sus prácticas. De gran relevancia es el uso de la evaluación como filtro de calidad para asegurar que los aspirantes a la profesión docente sean idóneos mediante los concursos de oposición, así como para garantizar que quienes ya se desempeñan como maestros cumplan con un estándar mínimo de calidad con base en las evaluaciones de desempeño que, por ley, cualquier maestro debe presentar cada cuatro años.

Tras este recorrido por el marco jurídico nacional que incluye desde lo más general, como el decreto de reforma al artículo 3º constitucional, a lo particular, como la LGSPD y la LINEE, será posible vislumbrar la esencia del derecho a una educación de calidad. Es decir, esta mirada ayudará a determinar con qué datos, información, resultados e indicadores podemos evaluar si el Estado ha cumplido su mandato constitucional de brindar una educación de calidad. Una vez establecidos los pilares de la calidad con base en este marco jurídico nacional, en los siguientes capítulos delinearemos los ámbitos de acción en los que la política de transparencia y el derecho de acceso a la información pueden contribuir a garantizar la provisión de una educación de calidad y a dar un renovado impulso al avance de la reforma educativa.

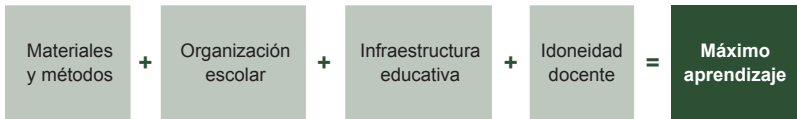
El decreto de reforma a los artículos 3º y 73º de la Constitución

La calidad de la educación tiene su primer pilar en el decreto de reforma a los artículos 3º y 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si tuviéramos que resumir el objetivo de este decreto, lo más importante sería el establecimiento de la obligación del Estado a garantizar una educación de calidad para alcanzar el máximo logro de aprendizaje de los alumnos. En su modificación al artículo 3º de la Constitución, el decreto señala que (Poder Ejecutivo, 2013a, p. 2):

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el **máximo logro de aprendizaje de los educandos.**

De acuerdo con esta afirmación, el primer pilar de la calidad se basa en la operación simultánea de cuatro elementos para lograr el máximo aprendizaje de los alumnos (ver Gráfica 6). Para empezar, los materiales y los métodos que los docentes utilizan en clase se consideran herramientas esenciales para brindarles a sus estudiantes las mejores experiencias de aprendizaje significativo. No menos importante es la infraestructura educativa, la cual representa el espacio de aprendizaje en el que los docentes se desempeñan bajo el liderazgo del director. Finalmente, la organización escolar alude al uso eficiente de los recursos humanos y materiales para asegurar que todos los engranajes del sistema educativo estén acoplados para ofrecer un servicio de calidad.

Gráfica 6. Los cuatro elementos asociados con el máximo logro de aprendizaje



Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Jurídico Nacional.

Puesto que uno de los criterios de orientación de la educación, según el decreto, es “el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (Poder Ejecutivo, 2013a, p. 2), el segundo pilar de la calidad educativa es la evaluación. Esta modificación al artículo 3º constitucional es fundamental, ya que alude a que la educación no solamente debe basarse en el progreso científico para combatir la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, sino que debe orientarse por indicadores que aseguren que los alumnos alcancen el máximo logro académico. De ahí que la generación de indicadores y la evaluación del sistema educativo sean vistas como fundamentales para garantizar que la educación de calidad se construye sobre bases sólidas y empíricamente verificables.

Dada la importancia de la evaluación como una herramienta para la mejora continua, uno de los principales cambios que la reforma educativa introdujo fue la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). La reforma estableció que el SNEE sería la institución responsable de “garantizar la prestación de servicios educativos de calidad”, cuya coordinación estaría en manos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (Poder Ejecutivo, 2013a, p. 3). Desde esta óptica, el INEE es el principal garante de la calidad de la educación obligatoria ya que, en primera instancia, es el organismo responsable de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional y, en segunda instancia, de emitir directrices para mejorar la calidad. Por tal

motivo, las directrices del INEE son insumos fundamentales para formular políticas públicas centradas en la mejora continua ya que son, en primera instancia, recomendaciones basadas en evidencia empírica: en mediciones y evaluaciones del SNEE por el INEE.

A pesar de que el máximo logro de los estudiantes y la evaluación son los principales pilares de la reforma educativa, hay otros elementos en el decreto que complementan la esencia del derecho a una educación de calidad. Si bien el decreto de reforma al artículo 73º de la Constitución establece que el Congreso está facultado para establecer el Servicio Profesional Docente, lo más relevante es que apunala a la evaluación como el principal mecanismo para contratar, promover y asegurar la permanencia de los mejores maestros. Por tal motivo, en materia de nuevas contrataciones, el decreto fijó que todo nuevo aspirante a la docencia debe presentar concursos de oposición antes de dar clases frente a grupo. Asimismo, para el caso de maestros en servicio, el decreto fijó que la evaluación sería el único criterio para determinar desde ascensos y promociones hasta incrementos salariales.

En cuanto a la elaboración de planes y programas de estudio, el decreto señala que la calidad de dicho componente del sistema educativo nacional está en función de un amplio proceso de consulta y validación. De acuerdo con la modificación al fragmento III del artículo 3º, una educación de calidad se asienta en planes y programas que consideren la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de otros actores, como los maestros y los padres de familia. Por lo tanto, la combinación de planes y programas de excelente calidad, impartidos por docentes bien preparados y en escuelas bien dirigidas y equipadas, es la base sobre la que se maximiza el logro de los estudiantes.

La sección de artículos transitorios del decreto también brinda luz sobre el concepto de calidad de la educación en el marco jurídico. En cuanto a organización escolar, una de las principales innovaciones fue la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), el cual se concibió como un instrumento para mejorar la calidad ya que, en una sola plataforma, tiene la misión de concentrar herramientas para gestionar el sistema educativo y establecer un nexo más estrecho entre los directores y las autoridades educativas. Por tal motivo, el decreto mandató realizar un censo de maestros, escuelas y alumnos como primer paso para desarrollar una plataforma nacional para mejorar la gestión educativa y ayudar a la organización escolar.

Aunque con menos énfasis, los artículos transitorios también dan luz del nexo entre calidad educativa, la autonomía de gestión escolar y las escuelas de tiempo completo. La autonomía de gestión escolar tiene un vínculo

importante con la calidad educativa porque se le concibe como un espacio de libertad en el que el director, de la mano de su comunidad escolar, es capaz de resolver problemas cotidianos.

Esta autonomía de gestión frente a los distintos órdenes de gobierno también representa una oportunidad para conducir acciones como la mejora de la infraestructura escolar y la compra de materiales educativos sin estar sujeto a las múltiples ataduras y cadenas burocráticas. En cuanto a las escuelas de tiempo completo, es decir, aquellas con jornadas diarias ampliadas de seis u ocho horas (en vez de cuatro), el nexa con la calidad parte del supuesto de que el tiempo extra en actividades académicas, deportivas y culturales se traducirá en mejores logros académicos.

Las modificaciones a la Ley General de Educación

Todos los elementos del decreto de reforma a los artículos 3° y 73° de la Constitución conforman los pilares del derecho a una educación de calidad. No obstante, las modificaciones a la Ley General de Educación, elaboradas en 2013, también arrojan luz sobre otros elementos relacionados con una educación de calidad y sugieren, asimismo, posibles indicadores que podrían usarse para medir su avance. Por consiguiente, el énfasis de esta sección radica en aquellos elementos de las modificaciones a la LGE que no recibieron un trato tan detallado como el Servicio Profesional Docente y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, ya que estos últimos tienen su propia normativa, la cual será analizada más adelante.

La importancia de analizar las modificaciones a la LGE es que hay varios criterios que complementan los pilares del derecho a una educación de calidad. Además del máximo logro de aprendizaje y la evaluación como herramienta de mejora constante, el artículo 8° de la LGE define la calidad como la “congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (Poder Ejecutivo, 2013b, p. 2). Es decir, la calidad es un concepto que requiere ser analizado de manera integral, de tal forma que las conexiones entre sus distintos componentes y etapas sean consistentes y se encuentren en sintonía con criterios como la equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia.

En cuanto al vínculo entre calidad y equidad, desentrañar dicha relación es necesario porque es la que la LGE trata con más detalle. En la modificación al artículo 32, el decreto de reforma a la LGE fijó que las autoridades educativas tomarían las medidas necesarias para garantizar el derecho a una educación de calidad, sin dejar de lado la equidad ni la efectiva igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en los servicios educativos (Poder Ejecutivo, 2013b).

Tan importante es el criterio de equidad que el Ejecutivo federal recibió la encomienda de revisar la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal para iniciar las reformas legales que asegurasen la equidad que una educación de calidad requiere. Es decir, esta instrucción mandató al Ejecutivo federal a diseñar medidas en beneficio de aquellos “grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja” (Ley General de Educación, p. 16). De ahí que, tres años después, una modificación al artículo 2° de la LGE en 2016 estableció que todo individuo tiene derecho a recibir “educación de calidad en condiciones de equidad” (Poder Ejecutivo, 2016).

Ahora bien, si regresamos a la idea de que el derecho a una educación está en función del máximo logro del aprendizaje y su relación con la infraestructura educativa, los materiales y métodos, la idoneidad de los docentes y directivos, y la organización escolar, establecer claramente que todos ellos son componentes del sistema educativo nacional es un cambio significativo. En este sentido, el artículo 10 de la LGE fijó como nuevos componentes del sistema educativo los siguientes: la evaluación educativa, el Servicio Profesional Docente, la infraestructura educativa y el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).²⁴ Estos componentes complementaron aquellos que ya tenían este carácter, como las autoridades educativas, los planes, programas, los métodos y materiales educativos, y las instituciones de educación del Estado y sus organismos descentralizados, entre otros.

La inclusión de la evaluación como componente del sistema educativo nacional es uno de los cambios más relevantes sobre los que vale la pena ahondar. Las modificaciones a la LGE manifiestan que la evaluación es un mecanismo para medir, de forma objetiva, los avances de la reforma en distintos ámbitos, particularmente aquellos relacionados con el aprendizaje y otras formas de logro académico de los estudiantes. La evaluación también es el eje con el cual se puede medir la calidad de insumos u otros elementos necesarios para asegurar que las condiciones en las que el aprendizaje ocurre son óptimas, como la calidad de la infraestructura y de los docentes y directivos. Dicho lo anterior, conviene discutir en qué consistieron los cambios más importantes relacionados con la evaluación.

De acuerdo con la LGE, la evaluación es una actividad en la que los gobiernos federal y estatal concurren en su misión de garantizar la calidad educativa. El artículo 14 señala que las autoridades educativas federales y

²⁴ Este decreto de reforma a la Ley General de Educación también incorporó como componentes del sistema educativo nacional a los educandos, educadores y padres de familia; las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y a las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía. Estos componentes deben articularse integralmente a fin de alcanzar el máximo logro de los estudiantes y someterse a una evaluación continua para asegurar la mejora sostenida tanto de los procesos como de los resultados del sistema educativo nacional.

locales deben participar en los exámenes de evaluación, de forma periódica y sistemática, así como diseñar y aplicar instrumentos de evaluación para garantizar la calidad educativa conforme a los lineamientos que el INEE emita en la materia. De igual forma, este artículo mandata a ambos niveles de gobierno a coordinar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior. En otras palabras, la LGE obligó a crear un sistema de apoyo a los docentes en manos de las supervisiones escolares para asegurar que las prácticas docentes estén alineadas con los estándares de una educación de calidad.

El Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) es uno de los nuevos componentes del sistema educativo nacional que la LGE trata con más profundidad. La primera característica del SIGED es que el gobierno federal es el único responsable de crear, regular, coordinar, gestionar y mantener actualizada esta plataforma nacional de gestión del sistema educativo. En consecuencia, la Secretaría de Educación Pública adquirió la responsabilidad de migrar toda la información del Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas al SIGED. El artículo transitorio décimo incluso especifica que la información de las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas del personal de las escuelas y los datos de la formación y trayectoria del personal adscrito a ellas deben estar disponibles a más tardar el 12 de septiembre de 2015. Estos son ejemplos de indicadores críticos para medir el avance de la reforma educativa que deben estar a disposición de la ciudadanía.²⁵

Los planes, programas, métodos y materiales educativos son otro componente del sistema educativo nacional cuyo nexo con el derecho a una educación de calidad la LGE hace explícito. Dado que la actualización sistemática y continua de los planes y programas se relaciona con una garantía de calidad, la LGE mandata a la SEP a actualizar los planes y programas para maestros de educación básica cada cuatro años conforme a los perfiles y parámetros del Servicio Profesional Docente. La LGE también establece la obligación de que, en dicha revisión, la SEP atienda las recomendaciones detectadas en las evaluaciones al sistema educativo nacional.

Un elemento fundamental, relacionado con los planes y programas de estudio, para asegurar el derecho a una educación de calidad es la obligación de revisar el modelo educativo. El artículo décimo segundo transitorio

25 Si bien la batuta del SIGED está en manos del gobierno federal, las entidades federativas son responsables de actualizar el sistema. Según la modificación al artículo 3º de la LGE, las autoridades educativas locales deben coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, y un sistema estatal de información educativa. En otras palabras, la calidad de la organización escolar que el SIGED gestiona recae en el gobierno federal, pero, sin la ayuda de las entidades federativas, su alcance y vigencia son limitados. Por lo tanto, el derecho a una educación de calidad está en función del vínculo entre las entidades federativas y el gobierno federal.

de la LGE mandató que, “a efecto de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación, las autoridades educativas deberán proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos”. Por lo tanto, todos los procesos relacionados con la revisión del modelo educativo, desde las propuestas presentadas por la SEP hasta los foros de discusión que se establecieron con el magisterio, los padres de familia, la sociedad civil y la comunidad académica en 2014 y 2016, son insumos cruciales para entender en qué consiste la calidad de la educación y cuáles son los indicadores que pueden ayudar a medir su avance.

No menos importante es la obligación de los gobiernos federal y estatales de impulsar la transparencia en las escuelas y mejorar la calidad del servicio para la comunidad escolar. La LGE obliga a que las escuelas públicas y particulares de educación básica y media superior rindan un informe de sus actividades al final de cada ciclo escolar. El director, quien figura como responsable de presentar dicho informe, debe rendir cuentas ante su comunidad escolar para que sus integrantes conozcan la situación del plantel en el que sus hijos estudian. De igual forma, las autoridades federales y estatales deben instrumentar un sistema accesible a la ciudadanía y a los docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias como parte de una estrategia para mejorar el servicio educativo en los planteles públicos (artículo 14, fracción XII *Quintus*).

Dada su conexión con la transparencia y el derecho de acceso a la información, algunas de las modificaciones más significativas a la *Ley General de Educación* apuntalan derechos para padres y tutores. Los cambios al decreto de reforma al artículo 65 de la LGE son una herramienta para el efectivo ejercicio al derecho de acceso a la información ya que acercan información vital sobre los planteles escolares a los padres de familia y tutores, quienes deben conocer los siguientes datos sobre su escuela: la capacidad profesional de la planta docente y los resultados de los maestros y la escuela en cualquier evaluación; la relación oficial del personal docente y de empleados en las escuelas, entre otros. Por lo anterior, la evaluación y el derecho de acceso a la información y la transparencia son fundamentales para que los padres de familia y tutores verifiquen la calidad de los docentes en sus escuelas y conozcan la eficacia y eficiencia con la que los recursos humanos y materiales se utilizan.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) aporta criterios que clarifican desde en qué consiste el derecho a una educación de calidad hasta su vínculo con la transparencia y rendición de

cuentas. De acuerdo con el artículo 5, fracción III de la LINEE, la calidad es “la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia” (INEE, 2013, p. 11). Por lo tanto, las evaluaciones que el INEE coordina y realiza sobre los procesos, componentes y resultados del sistema educativo nacional deben mostrar el avance de la calidad de la educación a lo largo de tres dimensiones no establecidas anteriormente: relevancia, impacto y suficiencia.

La inclusión de estas siete dimensiones aporta elementos para elaborar evaluaciones sobre el avance de la calidad educativa desde una perspectiva integral. Para empezar, la LINEE asigna dos tareas fundamentales al INEE en materia de calidad y equidad. La primera es la responsabilidad de diseñar e implementar evaluaciones que mejoren “la calidad de los aprendizajes de los educandos, con especial atención a los diversos grupos regionales, a minorías culturales y lingüísticas, y a quienes tienen algún tipo de discapacidad”, según lo establecido en el artículo 27, fracción IX (INEE, 2013, p. 19). De igual forma, el INEE debe evaluar el resultado de los programas de apoyo para abatir rezagos en las entidades federativas en materia de calidad educativa.

Ahora bien, una de las principales aportaciones del INEE es que afianza el nexo entre evaluación y calidad de la educación. La LINEE estipula que tanto el INEE como las autoridades educativas deben dar a conocer los resultados “que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación en el ámbito nacional y en las entidades federativas”. Asimismo, la LINEE ofrece una exposición sobre los fines de la evaluación y su nexo con la transparencia y la rendición de cuentas. De acuerdo con el artículo 7 de la LINEE (INEE, 2013, p. 12), la evaluación tiene como propósitos:

I. Contribuir a mejorar la calidad de la educación; II. Contribuir a la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven; III. Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas; IV. Mejorar la gestión escolar y los procesos educativos, y V. Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del Sistema Educativo Nacional.

Por tal motivo, la evaluación no solamente es una herramienta crucial para mejorar la calidad de la educación, sino un elemento para fomentar la transparencia y rendición de cuentas. De ahí que la evaluación tenga múltiples encomiendas y facetas, desde su vínculo con planes y programas hasta la publicación de indicadores que puedan ayudar a determinar la eficiencia y eficacia con la que se utilizan los recursos en el sistema educativo.

En este sentido, una de las principales aportaciones de la LINEE es que define desde el concepto de evaluación hasta sus principales características. De acuerdo con el artículo 6º, la evaluación es “la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido” (INEE, 2013, p. X). Esta conceptualización destaca porque, más allá de concebir la evaluación como una actividad que precisa de un punto de referencia, es una que postula que la calidad de la educación se sustenta sobre evaluaciones “sistemáticas, periódicas, integrales y obligatorias”. Por lo tanto, la mejora de la calidad de la educación se basa en la generación de un flujo de información constante que las autoridades educativas pueden utilizar para diseñar políticas educativas centradas en este propósito. Sobra decir que este caudal de información debe ser puesto a disposición de aquellos ciudadanos que deseen evaluar el avance de la reforma educativa.

De igual forma, el establecimiento de una política nacional de evaluación es una de las principales aportaciones de la LINEE. De acuerdo con el artículo 1, la política nacional de evaluación se basa en varios elementos que deben ser ejecutados simultánea y armónicamente a fin de asegurar la calidad de la educación (INEE, 2013, p. 15). En primer lugar, el establecimiento de objetos, métodos, parámetros, instrumentos y procedimientos para la evaluación, así como directrices e indicadores cuantitativos y cualitativos formulados a partir de ellos. En segundo lugar, la difusión de los resultados de la evaluación, tanto de sus alcances como consecuencias, en aras de consolidar una cultura de la evaluación. Esta conceptualización amplia de los objetivos y elementos de la evaluación está en la raíz de la definición del derecho a una educación de calidad.

La labor del INEE como garante de la calidad de la educación tiene su expresión más notoria en los lineamientos y las directrices que el INEE debe formular y emitir. Los lineamientos son una especie de estándar de calidad que todas las autoridades educativas deben seguir en cualquier función de evaluación que desempeñen. La importancia de los lineamientos radica en que dichos estándares deben hacerse de conocimiento público y que su observancia es obligatoria ya que su violación conlleva penas severas. Por un lado, aquellas autoridades educativas federales y locales que incurran en incumplimiento pueden ser castigadas con base en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, desde con sanciones administrativas como la amonestación, la destitución y la inhabilitación, hasta sanciones económicas. Por otro lado, el incumplimiento también conlleva como consecuencia la declaración de nulidad de todo proceso de evaluación realizado en contraposición a dichos lineamientos.

En el caso de los concursos de oposición o las evaluaciones de desempeño docente, estas sanciones tienen repercusiones significativas no solamente para las autoridades, sino para los aspirantes a esta profesión o a quienes ya están en servicio.

En cuanto a las directrices, su importancia radica en que son herramientas mediante las que el INEE contribuye a la formulación de políticas educativas basadas en recomendaciones sustentadas en evidencia empírica. De acuerdo con el artículo 47, las directrices del INEE son instrucciones o normas relevantes para la toma de decisiones centradas en mejorar la calidad de la educación y la equidad, cuyo propósito es alcanzar la igualdad social (INEE, 2013).

Dado que el INEE debe comunicar a las autoridades e instituciones educativas dichas directrices a fin de que emitan una respuesta pública, la calidad educativa depende de este ciclo de retroalimentación entre el INEE y los formuladores de políticas educativas. Por lo tanto, para cualquier ciudadano que desea vigilar el avance de la reforma educativa es fundamental conocer el grado de correspondencia entre las directrices del INEE y las respuestas de las autoridades e instituciones educativas. Considerando que por ley el INEE tiene que hacer públicas las directrices, y las autoridades deben responderle al organismo autónomo público en un lapso no mayor a sesenta días naturales, este análisis de correspondencia debe comunicarse fácilmente a la ciudadanía.

Como se desprende de lo anterior, el derecho a una educación de calidad incluye como condición indispensable, tanto para la mejora continua, así como para valorar resultados, avances y desafíos en la materia y, por lo tanto, para hacerlos exigibles a la transparencia, la difusión y el acceso a la información de datos en diversos formatos. Por tal motivo, conviene puntualizar informes o productos adicionales a los lineamientos y directrices que el INEE debe hacer públicos para cumplir con lo estipulado por ley. Para empezar, en abril de cada año, a la par de presentar un informe de actividades y del ejercicio del gasto del año inmediato anterior, el INEE debe presentar ante el Congreso de la Unión un informe sobre el panorama de la educación. Dicho informe debe presentar, según los artículos 38, 44 y 63 de la LINED, el estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, particularmente de alumnos, docentes, autoridades escolares y políticas y programas educativos (INEE, 2013, pp. 24, 27, 31).

El INEE también tiene la responsabilidad de hacer públicos los acuerdos de su Junta de Gobierno y de consolidar la información del SNEE. Por un lado, el INEE debe hacer públicas, en un lapso no mayor a setenta y dos horas, las discusiones y acuerdos que los cinco consejeros tomen. Por otro lado,

el INEE debe poner a disposición de la ciudadanía toda la información del SNEE, independientemente de si su formato son fuentes escritas o visuales o bases de datos. De esta manera, el INEE cumple con su obligación de diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información sobre evaluaciones. Sobra decir que toda esta información pública está sujeta a las disposiciones federales en materia de transparencia y protección de datos personales, ya que sus únicas limitantes son datos o información clasificada como reservada.

La interconexión entre la LINEE y el Servicio Profesional Docente es un punto nodal en el cumplimiento de la obligación del Estado de proveer una educación de calidad. Entre las responsabilidades más importantes del INEE destaca la expedición de los lineamientos que las autoridades educativas y los organismos descentralizados deben seguir en las evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente. Según la LINEE, el principal propósito de dichos lineamientos es asegurar que los aspirantes a la profesión docente cuenten con la formación necesaria para poder dar clases frente a grupo y que quienes se encuentran en servicio hayan pasado un umbral mínimo de calidad en el servicio.

El INEE también es responsable de establecer los requisitos y procesos para la certificación de los evaluadores, es decir, de quienes determinan si los docentes cuentan con las habilidades necesarias para desempeñarse en su encargo. No menos relevante es su atribución respecto a la difusión de los resultados de los concursos de oposición y las evaluaciones de desempeño. Por tal motivo, los principios técnicos de objetividad, validez y confiabilidad con los que este organismo público autónomo se conduce son fundamentales para garantizar que la evaluación sea el único mecanismo que determine quiénes pueden desempeñarse como docentes, directores o supervisores.

Ley General del Servicio Profesional Docente

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) establece las bases que norman la calidad de uno de los componentes del sistema educativo nacional más importantes para maximizar el logro de aprendizaje de los alumnos: la idoneidad de los docentes y directivos. Luego de un breve análisis sobre las formas en las que la transparencia y el derecho de acceso a la información se vinculan con el Servicio Profesional Docente (SPD), esta sección examina los datos e información que deben ser puestos a disposición por las diferentes autoridades y organismos descentralizados y autónomos a fin de garantizar el avance de la reforma educativa. Esta discusión se enmarca en la creación del Marco General de una Educación de Calidad, al que la LGSPD dio vida.

La primera aportación significativa en materia de derecho a una educación de calidad se relaciona con el principio del interés superior de la niñez. De acuerdo con el artículo 6º, en la interpretación de la LGSPD, las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a una educación de calidad con base en el interés superior de la niñez y otros principios constitucionales. Puesto que el artículo 18 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Poder Ejecutivo, 2014a) establece que las autoridades administrativas, órganos legislativos y órganos jurisdiccionales deben priorizar este derecho en toda medida relacionada con esta población, lo primero que queda claro es que este principio puede contribuir a destrabar posibles obstáculos relacionados con el derecho de acceso a la información. Es decir, este principio podría complementar el acceso a toda la información generada a partir de la aplicación de la LGSPD, ya que los artículos 2º y 79º marcan que la información generada a partir de esta norma será considerada pública y sujeta a los principios de transparencia, legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad.

La contribución más importante de la LGSPD radica en que concentra la normativa fundamental relacionada con la operación del Servicio Profesional Docente. Como se discutió anteriormente, la piedra angular del derecho a una educación de calidad es la evaluación, ya que controla el acceso, el reconocimiento, los ascensos y la permanencia docente. En este sentido, el artículo 12º es el ancla fundamental de este derecho, ya que afirma que el SPD tiene como misión asegurar que quienes desempeñan funciones docentes, de dirección escolar o de supervisión posean las cualidades personales y competencias profesionales para maximizar el logro de aprendizaje. Otra ancla es el artículo 7º, el cual establece que el INEE es responsable de emitir los resultados de los procesos de evaluación. En este sentido, la entrega a quienes participan en las evaluaciones debe ir acompañada de un dictamen con recomendaciones que los remita al programa de regularización o de mejora continua que deben realizar.

La creación de un Marco General de una Educación de Calidad es una de las principales anclas que asientan un derecho de esta naturaleza en la LGSPD. Los ejes de este marco son los perfiles, parámetros e indicadores (PPI) que, por ley, deben usarse como referentes en los concursos de oposición y en las evaluaciones obligatorias para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente. La premisa es que los PPI definen específicamente las funciones asociadas con la docencia, dirección y supervisión específica. Por ejemplo, en el caso de los docentes, ésta incluye, según el artículo 14, aspectos como la planeación, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, y la evaluación y el aprendizaje de los alumnos. Asimismo, los PPI deben fijar niveles de competencia para cada uno de estos encargos tanto para evaluar su cumplimiento como para revisarlos y ajustar-

los periódicamente y así asegurar una mejora continua. La importancia de los perfiles, parámetros e indicadores es tal que la misma LGSPD mandata su transparencia y difusión. En este sentido, mientras el artículo 57 señala que los PPI son información que debe ser transparente, el artículo 58 postula que su difusión es necesaria para que sus destinatarios y la sociedad los conozcan a fondo y comprendan su propósito y sentido.²⁶

Dicho todo lo anterior, el núcleo de la LGSPD se encuentra en los detalles que regulan todos los movimientos al interior del Servicio Profesional Docente. En este sentido, una aportación significativa de esta ley es que detalla el sustento del sistema que asegura la idoneidad de docentes, directivos, supervisores y otros actores clave en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Además de establecer los mecanismos que regulan el Servicio Profesional Docente en la educación básica y media superior, la LGSPD da cuenta de información y datos que deben ser puestos a disposición de la sociedad civil y ciudadanía para medir el avance de la reforma educativa. Si bien casi todos éstos tienen que ver con la forma en la que los docentes ingresan, salen, ascienden o descienden en el SPD, hay otros que remiten a bases de datos complementarias relacionadas con tareas de administración y gestión escolar.

La primera conexión entre sistemas de información y toma de decisiones sobre organización escolar vincula al Sistema de Información y Gestión Educativa con el Servicio Profesional Docente. El artículo 64° de la LGSPD establece que todas las escuelas del Estado u organismos descentralizados que impartan educación básica y media superior deben contar con una estructura ocupacional organizada con base en las reglas que la SEP y las autoridades educativas locales expidan. En consecuencia, el SIGED debe mostrar el número y tipo de puestos de trabajo por escuela. Esta información debe ser actualizada anualmente, ya que las estructuras ocupacionales sufren ajustes anuales como resultados de cambios en factores como las aulas disponibles y los alumnos inscritos.

26 Dado que en la definición y autorización de los PPI intervienen múltiples actores, es necesario entender las principales etapas de este proceso. En el caso de la educación básica, la SEP debe presentar una propuesta de PPI ante el INEE; es decir, de las características, requisitos, cualidades o aptitudes para la función docente, directiva o de supervisión (perfil); de los valores de referencia para medir avances y los resultados en el ejercicio de dichas actividades o funciones (parámetros); y de los instrumentos que, en unidades, miden el nivel de cumplimiento de aquellas cualidades, conocimientos, capacidades, objetivos o metas que se desea examinar (indicadores). Esta propuesta debe incorporar estándares de desempeño mínimo para docentes, directores y supervisores. Tras revisar dicha propuesta, el INEE determina su validez o solicita su modificación antes de autorizarlos. En el caso de la educación media superior, el proceso es similar, solo que las autoridades educativas y los organismos descentralizados son quienes presentan la propuesta inicial.

Desde esta óptica, el SIGED es un instrumento para evaluar si la plantilla docente de cada escuela cumple los criterios de idoneidad asociados con la calidad educativa. Por lo tanto, un dato que debe ser puesto a disposición de la ciudadanía es si el personal docente o con funciones de dirección reúne el perfil apropiado. En esta labor, el SIGED tiene la obligación no solamente de mantener actualizados los datos sobre la estructura ocupacional autorizada y la plantilla del personal docente, sino todo aquello relacionado con la formación, trayectoria y desempeño de los maestros. La interconexión entre el Servicio Profesional Docente y el SIGED es uno de los garantes del derecho a una educación de calidad presentes en la LGSPD.

De hecho, otro elemento relacionado con la calidad de la educación es el nexo entre el SIGED y los concursos de oposición. Dado que dichos concursos son la manera en la que la reforma educativa regula el acceso al Servicio Profesional Docente, la importancia del SIGED es mayúscula: es un insumo para determinar cuántas plazas pueden ser sometidas a concurso, ya que la LGSPD fija que los concursos de oposición, además de ser públicos, deben realizarse con base en el SIGED. Por lo tanto, saber cuántas plazas pueden ser asignadas a partir del número de vacantes que quedan libres en un ciclo escolar es fundamental para saber si las autoridades y los organismos descentralizados someten todas las plazas que deben a concurso.

Además de lo señalado en el caso de los concursos de oposición en relación con el proceso de ingreso formal al SPD, hay información que debe ser transparentada para medir el avance de la reforma educativa. En el caso de los participantes en los concursos de oposición para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, hay información que es preciso conocer. Por ejemplo, para estos docentes que acceden a una categoría o nivel superior, sin que ello conlleve necesariamente un mayor salario, debemos saber qué porcentaje de los que recibieron dicha promoción cumplió con la inducción en la que debió tomar cursos obligatorios de liderazgo y gestión escolar. De igual forma, es necesario saber qué porcentaje obtuvo un nombramiento definitivo —en la educación básica— o un nombramiento fijo, sujeto a renovación —en educación media superior— a partir de sus resultados en la Evaluación de Desempeño Docente. Esta misma información debe ser provista para quienes participaron en promociones a cargos con funciones de supervisión.

En el caso de las promociones en la función, es decir, aquellas que implican la obtención de incentivos temporales o permanentes como una manera de premiar a quienes se destacan por su desempeño, es crucial conocer ciertos datos. Con base en el artículo 36, es necesario saber los montos asignados, y si éstos fueron temporales o permanentes. Eventualmente,

esta información permitirá medir su efectividad y esclarecer si realmente se asocian con mejores resultados por parte de los alumnos, o si es necesario pensar en otro tipo de estímulos para reconocer la labor docente. De igual forma, hay indicadores relacionados con la equidad que deben transparentarse. Dado que las promociones en la función tienen como fin atraer docentes con buen desempeño a escuelas con alumnos de hogares pobres o que viven en zonas alejadas de los centros urbanos, es necesario contar con información que permita evaluar el cumplimiento de dicho propósito. Asimismo, es necesario determinar si, en la asignación de dichos beneficios, la SEP privilegió a quienes laboran en zonas de alta marginación.

En el caso de la Evaluación del Desempeño, es decir, aquella que determina si un docente puede seguir en el servicio, hay algunos datos que deben ser transparentados y actualizados. Para empezar, es necesario saber si el INEE ha vigilado que los docentes presenten esta evaluación obligatoria al menos cada cuatro años (artículo 52). Además, es preciso determinar si todos los evaluadores que han participado en dichas evaluaciones fueron evaluados y certificados por el INEE. Esto es crucial ya que, de no ser el caso, muchos docentes pueden mostrar dudas relacionadas con la solidez de una prueba realizada por alguien que no tuvo o tiene esta certificación.

La Evaluación del Desempeño Docente también requiere transparentar datos que permitan concluir que los docentes frente a grupo cuentan con la preparación y formación para desempeñarse adecuadamente en estas funciones. En ese sentido, debemos saber qué porcentaje de los docentes que presentaron esta evaluación obtuvo un desempeño insuficiente. Con esta información actualizada por año, será posible determinar si el total de los docentes se incorporó a los programas de regularización a los que por ley debe someterse. Asimismo, dado que estos docentes tienen tres oportunidades para obtener un resultado suficiente, otro dato que es necesario conocer son sus resultados en la segunda ronda. De esta forma, determinaremos qué docentes obtuvieron un resultado insuficiente, cuántos tienen que iniciar un nuevo proceso de regularización y cuántos deben presentarse a la tercera ronda. Además de conocer los resultados de esta última oportunidad para permanecer en el servicio, hay que conocer el número de nombramientos que hayan sido terminados por la obtención de un resultado insuficiente en esta última ronda.

Dado que la finalización de un nombramiento definitivo solamente aplica a los docentes que ingresaron al Servicio Profesional Docente después de la reforma educativa, un asunto crítico es el proceso de readscripción para quienes ya estaban en servicio y, en su tercera evaluación, obtuvieron resultados insuficientes. Puesto que quienes se encuentren en dicha situación deben realizar otras actividades, excepto labores frente a grupo,

es necesario transparentar adónde fue reasignado cada uno de estos docentes. Además de saber a qué puestos, escuelas o dependencias fueron reasignados, es fundamental que la autoridad confirme que ningún maestro con resultado insuficiente dé clases. De igual forma, ya que el retiro voluntario es una opción para los docentes con resultados no idóneos que no opten por la readscripción, debemos saber qué se hizo con las plazas que quedan vacantes. Como la ley establece, estas plazas deben ser sometidas a concursos de oposición para hacer del acceso a la profesión docente un verdadero ejercicio meritocrático.

En este sentido, un elemento adicional para asegurar la calidad en las escuelas que la LGSPD regula son los cambios de adscripción de los docentes. Los cambios de centros de trabajo a los cuales los maestros pueden ser sometidos tienen dos condicionantes. El artículo 62 señala que cada escuela debe estar integrada por una comunidad cuyos docentes cumplan con el perfil requerido. Por lo tanto, las autoridades educativas y los organismos descentralizados tienen la obligación de comunicar a los directores quiénes son los docentes en su plantel que requieren ser adscritos luego de realizar un diagnóstico de posible incompatibilidad. Asimismo, los directores tienen la prerrogativa de nominar a algún docente como incompatible con el perfil de su escuela para que las autoridades determinen si una petición de adscripción es procedente. Independientemente de quién solicita la readscripción, vigilar que los cambios ocurran conforme a derecho es fundamental para optimizar el uso de recursos humanos con el propósito de maximizar el logro de los alumnos.

Una de las innovaciones más importantes de la LGSPD es la incorporación de una sección dedicada exclusivamente a derechos, obligaciones y sanciones para quienes participen en el Servicio Profesional Docente. Dado que algunos de estos rubros están relacionados intrínsecamente con el derecho a una educación de calidad, conviene puntualizar aquellos de mayor importancia para la ciudadanía. En primer lugar, es necesario saber el número y porcentaje de docentes, por entidad federativa, que han atendido los programas de regularización a los que fueron convocados y los cursos obligatorios de formación continua, capacitación y actualización que han tomado. Un elemento adicional es asegurar que quienes faltan a sus obligaciones docentes sean removidos de los salones de clases. En este sentido, el artículo 76 establece que el personal docente, directivo o de supervisión que no asista a sus labores por más de tres días, en un período de treinta días naturales sin justificación, será separado del servicio. Por tal motivo, la ciudadanía debería tener acceso a un reporte mensual sobre faltas injustificadas de todo el personal por entidad federativa para asegurar que quienes incumplen dicha norma sean separados del servicio sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado.

El cumplimiento del derecho a una educación de calidad también abarca elementos como la depuración de la nómina magisterial, la regularización de plazas y los comisionados sindicales. La depuración de la nómina remite a la obligación que los gobiernos estatales adquirieron de entregar a la SEP el analítico de plazas del personal docente y con funciones de dirección y supervisión. Los gobiernos estatales también adquirieron la obligación de entregar al INEE la plantilla del personal federalizado y de origen estatal. Por consiguiente, los resultados de la depuración de la nómina en educación básica y media superior deben ser puestos para consulta.

La regularización de personal docente y con funciones de dirección o supervisión es fundamental para asegurar el derecho a una educación de calidad. Sin eslabones de una cadena en la que todos estén enlazados con la misma fuerza, una educación de calidad será imposible de materializar en las aulas. Por lo tanto, asegurarse que aquel personal que, a la entrada en vigor de la LGSPD, tenía nombramientos provisionales, ya haya sido sujeto a un proceso de evaluación es fundamental. Esto obedece a que la LGSPD marca que, quienes hayan obtenido un buen desempeño, deberán haber obtenido un nombramiento definitivo.

En el mismo tenor, es fundamental conocer el estatus del programa de regularización progresiva para cargos directivos en la educación básica. En el artículo décimo cuarto transitorio, la LGSPD mandató que la SEP y las autoridades educativas locales diseñaran un programa de regularización de plazas. Por lo tanto, saber si quienes ejercían estas funciones a la entrada en vigor de la LGSPD ya presentaron su Evaluación del Desempeño es el primer paso para esclarecer si hay avances en esta materia. Esto permitirá determinar si aquellos con resultado suficiente tienen un nombramiento definitivo y aquellos con insuficiente han abandonado dicha función.

La regularización del personal docente también involucra otras figuras como el personal con funciones de Asistencia Técnica Pedagógica (ATP). La LGSPD estableció que las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados debieron implementar un programa para organizar las funciones y adscripción del personal en servicio con funciones de ATP. En primer lugar, toda persona en dicha función debió haber sido reintegrada a funciones docentes. En segundo lugar, solamente aquellos que hubieran cubierto los requisitos de dichas autoridades pudieron continuar temporalmente funciones. Si alguno de ellos desempeñó funciones administrativas o su nombramiento no se sujetó a los procedimientos del Servicio Profesional Docente, este rubro conlleva una violación al derecho a una educación de calidad, ya que este personal es fundamental para brindar asesoría especializada en materia pedagógica.

La regulación de la figura de los comisionados en la LGSPD también tiene repercusiones importantes para la calidad educativa. De acuerdo con el

artículo 78, quienes acepten empleos, cargos o comisiones que interfieran con sus funciones docentes, directivas o de supervisión, deberán separarse del Servicio Profesional Docente sin goce de sueldo. En consecuencia, la información de personal que sea comisionado debe hacerse pública junto con datos que confirmen que dicha labor no le permitirá cobrar su sueldo como docente, director o supervisor. Esto es fundamental porque una actividad como la docencia requiere de un compromiso absoluto o casi absoluto para hacerse con profesionalismo.

Hay otros elementos cruciales relacionados con el derecho de una educación de calidad que apenas se detallan en la LGSPD. La educación normal, pieza clave para asegurar que quienes se dedican a la docencia estén lo mejor preparados posible, remite a la obligación de la SEP a formular un plan integral con el que diagnostique, rediseñe y fortalezca el Sistema de Normales Públicas. La premisa es que esto permitirá asegurar que la calidad de la educación que se imparta en dichas instituciones esté alineada con las necesidades del sistema educativo nacional. De ahí que dar seguimiento a todo lo que el artículo vigésimo segundo transitorio marca en esta materia sea indispensable.

Otro elemento que apenas recibe una breve mención en la LGSPD y que es crucial para garantizar la calidad de la educación es el Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas (SATE). El SATE engloba los servicios de apoyo, asesoría y acompañamientos que personal especializado brinda a quienes tienen funciones docentes y directivas con el fin de que mejoren su práctica profesional y la de sus planteles. Dado que las autoridades educativas locales son quienes organizan y operan este servicio en la educación básica, es fundamental conocer toda la información que permita medir la calidad de los servicios prestados. Esto mismo aplica para la educación media superior, proceso en el que intervienen las autoridades educativas y los organismos descentralizados. Con esta información, la ciudadanía podrá determinar si el SATE ha sido puesto en operación en todos los estados hasta el grado de avance en su consolidación y efectividad.

Conclusiones

Los pilares de una educación de calidad se asientan en componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional que deben operar en sincronía y bajo ciertos principios para hacer del máximo logro de aprendizaje de los alumnos una realidad. Tras la revisión al marco jurídico nacional, es posible concluir que el primer eje rector del derecho a una educación de calidad se encuentra en cuatro componentes del sistema educativo nacional: los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de docentes y directivos.

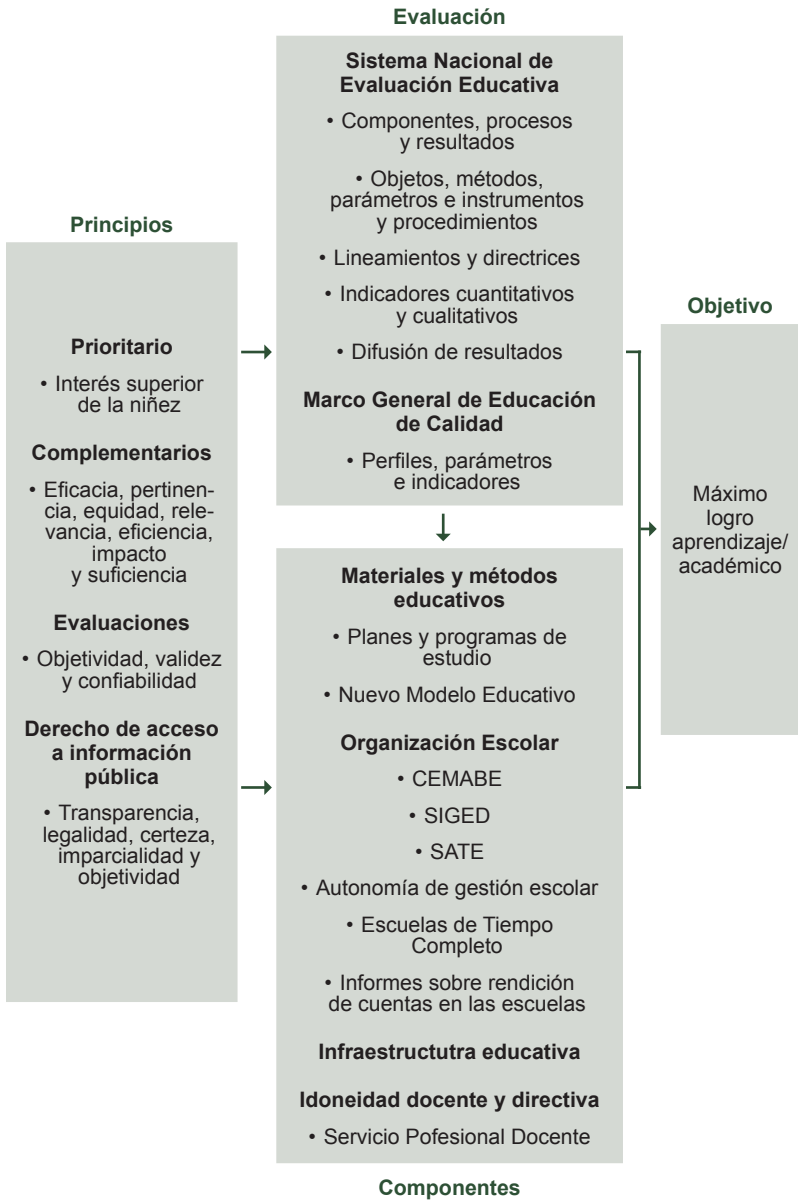
Estos componentes, a la vez, están integrados por subcomponentes que obligan a analizar los datos e información que la ciudadanía debe conocer para lograr que la transparencia y el derecho a la calidad contribuyan a que el sistema educativo rinda cuentas sobre su avance.

Como la Gráfica 7 muestra, el componente de materiales y métodos educativos requiere que la sociedad conozca el desarrollo de los planes y programas de estudio, particularmente en relación con el proceso de actualización de los planes para los normalistas. De igual forma, dado que el artículo décimo segundo transitorio mandató la revisión del modelo educativo, conocer el avance en este rubro, particularmente de aquella información que pueda dar más luz sobre los pilares de una educación de calidad a partir de los foros que la SEP realizó con múltiples actores de la sociedad civil en 2014 y 2016, es de importancia mayúscula.

En cuanto a la organización escolar, aquellos interesados en los censos, encuestas y sistemas que la reforma educativa mandató para asegurar el derecho a una educación de calidad, conviene resaltar algunos de los más importantes:

- Para empezar, el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), es uno de los primeros puntos de partida para evaluar la solidez de los datos disponibles sobre el sistema educativo nacional.
- No menos importante es el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), sistema que la SEP creó a partir del CEMABE y en el que debió fusionar el anterior Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas.
- Otra institución creada a partir de la reforma, cuyo nexos con la calidad educativa es fundamental, es el Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas (SATE). Indagar el funcionamiento del SATE mediante la información que puede sistematizarse respecto a este sistema de acompañamiento e intervención en las escuelas para que sus docentes desarrollen comunidades de aprendizaje es indispensable en aras de consolidar a los planteles escolares como verdaderos centros de aprendizaje en México.
- Por último, los datos relacionados con la operación de las Escuelas de Tiempo Completo, así como de los programas desarrollados para fortalecer la autonomía de gestión, deben ser puestos a disposición de la ciudadanía junto con los informes que los directores de planteles rinden ante su comunidad escolar.

Gráfica 7. Los pilares del derecho de una educación de calidad



Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Jurídico Nacional.

En cuanto a la idoneidad de los docentes y directivos, las principales bases de datos y sistemas se relacionan con la operación del Servicio Profesional Docente. Por lo tanto, el caudal de información que debe ser puesto a disposición de la ciudadanía debe incluir desde los resultados de las evaluaciones de desempeño docente hasta la verificación de que el personal que haya faltado más de tres días en un mes, sin justificación, reciba la sanción correspondiente por perturbar la continuidad del servicio educativo.

En consecuencia, velar por que la transparencia y rendición de cuentas contribuyan al avance de la reforma educativa requiere determinar si, en efecto, la información disponible permite generar todos los indicadores que se desprenden de una mirada minuciosa de los alcances sobre los que el derecho a una educación de calidad se asienta con base en el marco jurídico nacional. En el caso de la infraestructura educativa, si bien en la legislación nacional no se dice mucho al respecto, es entonces menester indagar cómo la inversión en este componente se ha traducido o no en una mejora continua en el aprendizaje de los alumnos.

El segundo eje rector del derecho a una educación de calidad se halla en la evaluación. La institución más importante sobre la que este derecho se asienta es el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual es coordinado por el INEE bajo el entendido de que este instituto supervisará la evaluación del sistema educativo nacional. En este sentido, el SNEE es la instancia que a la ciudadanía le permitirá conocer toda evaluación relacionada no solo con los componentes del sistema educativo, sino con sus procesos y resultados. Es decir, en aras de determinar si los alumnos han mejorado en su aprendizaje, quizá el máximo indicador de calidad educativa según el marco jurídico nacional se requiere conocer si los procesos con los que instituciones como el Servicio Profesional Docente operan son óptimos o si son susceptibles de reforma. De ahí que los lineamientos y las directrices que el INEE formula a partir de estas evaluaciones son indispensables para asegurar que el objetivo último de la reforma logre alcanzarse.

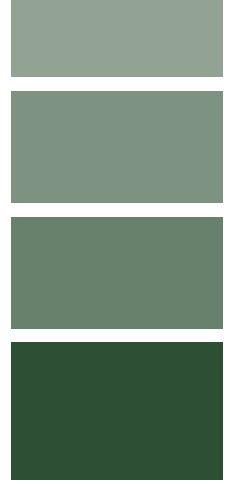
El SNEE es la institución sobre la cual se erige un mecanismo crucial de rendición de cuentas a la ciudadanía ya que es el repositorio de información por excelencia de la reforma educativa. Además de concentrar la evolución de indicadores cuantitativos y cualitativos, el SNEE tiene la misión de contribuir a la difusión de los resultados de los componentes, procesos y resultados de la evaluación educativa. De igual forma, la interacción entre la evaluación y los componentes educativos es crucial porque la primera da rumbo y ritmo a la reforma educativa mediante los perfiles, parámetros e indicadores del Marco General de Educación de Calidad.

Finalmente, asegurar que la información, bases de datos e indicadores y, sobre todo, la evaluación de los componentes, procesos y resultados de la evaluación educativa respeten principios complementarios a la calidad (eficacia, pertinencia, equidad, relevancia, eficiencia, impacto y suficiencia) es tan fundamental como aquel que debe velar que el interés superior de la niñez sea privilegiado ante cualquier otro derecho que pudiera entrar en conflicto en relación con otros derechos que pudieran afectarse durante la instrumentación de la reforma educativa. La operación de estos principios transversales también es indispensable para que las evaluaciones sean válidas, objetivas y confiables y que toda la información generada como producto de este marco jurídico nacional sea puesta a disposición de la ciudadanía con los criterios de acceso a la información pública: transparencia, legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad.



Capítulo 4.

Valoración del nivel de cumplimiento
de las obligaciones legales de transparencia
y rendición de cuentas en materia educativa



Las diversas fases por las que ha atravesado la Reforma Educativa han estado asociadas a planteamientos con distintos niveles de generalidad. Encontramos así desde los más generales, como los compromisos del Pacto por México y la iniciativa de decreto de reforma al artículo 3° de la Constitución, hasta la definición de obligaciones específicas para distintas dependencias y unidades administrativas dentro de nuevas leyes como las que rigen el funcionamiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Servicio Profesional Docente (SPD), ambas desde 2013. Si miramos de manera crítica el conjunto de planteamientos relacionados con la reforma educativa, especialmente desde una perspectiva que privilegia su conexión con la transparencia y la rendición de cuentas, ¿podemos concluir que las autoridades educativas como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los organismos constitucionalmente autónomos como el INEE han cumplido todas sus obligaciones? Respecto a aquellas obligaciones cumplidas, ¿cuántas y qué tanto el cumplimiento se acerca más a una cuestión de forma antes que de fondo?

Para dar respuesta a las interrogantes anteriores, el presente capítulo se concentra en las principales obligaciones de transparencia y rendición de cuentas consignadas en las disposiciones jurídicas de mayor jerarquía en relación con el sector educativo. En específico, se identifican aquellas que son responsabilidad de la SEP y el INEE, así como del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para ello, se revisaron e identificaron las obligaciones más importantes contenidas en las siguientes normas: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Educación (LGE), la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la Ley General de Transparencia y



Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).

Una vez identificadas y sistematizadas tales obligaciones, nuestro objetivo consistió en detectar áreas de incumplimiento a fin de esbozar algunas hipótesis sobre los factores detrás de los patrones de incumplimiento observados. En última instancia, el objetivo del capítulo es resaltar las omisiones y los casos de posible simulación en el cumplimiento de las obligaciones, a fin de valorar hasta qué punto dichas obligaciones han sido cumplidas efectivamente, así como aportar elementos para su posible revisión y ajuste. Los objetivos específicos del capítulo son tres: identificar y sistematizar dichas obligaciones de manera puntual; evaluar su grado de cumplimiento hasta el momento, y desarrollar algunas hipótesis acerca de las variaciones observadas en su cumplimiento.

El presente capítulo está conformado por cuatro apartados. El primero da cuenta de la metodología empleada para seleccionar las obligaciones incluidas en el análisis, así como para evaluar su grado de cumplimiento. Esta sección especifica cuáles fueron los criterios de selección empleados para conformar el listado de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, así como los parámetros y variables utilizados para valorar qué tanto han sido cumplidas hasta el momento. El segundo presenta los resultados del análisis, organizados en tres subapartados: el primero incluye las obligaciones que resulta posible evaluar dado que contienen requerimientos de transparencia explícitos y precisos; el segundo presenta los resultados del análisis de aquellas obligaciones con ambigüedades o con carencias de obligaciones explícitas en materia de transparencia; por último, el tercer apartado trata el caso de aquellos mandatos centrales para el logro de la reforma educativa que carecen de requerimientos precisos en materia de transparencia. En las conclusiones de este capítulo resumimos los principales hallazgos del análisis y, con base en éste, exponemos los retos más importantes que enfrenta el cumplimiento cabal de las distintas categorías de obligaciones de transparencia/rendición de cuentas examinadas.

Enfoque metodológico

Evaluar el nivel de cumplimiento de las obligaciones asociadas con la reforma educativa desde un enfoque que privilegia la transparencia y la rendición de cuentas es una tarea que requiere hacer frente a retos de distinta índole. Como un primer paso, exige valorar si hay datos o información para determinar su cumplimiento. Lo cual, a su vez, hace necesario reflexionar sobre aquellos mandatos explícitamente contenidos en la normatividad cuya formulación plantea riesgos para el cumplimiento y logro de la reforma educativa. Ya sea de manera general o en cuestiones más específicas,

existen diversas obligaciones que no contienen la información y/o el grado de precisión necesaria para la materialización de lo establecido en la ley. Resulta indispensable, además, examinar con detenimiento aquellos temas y cuestiones centrales para el cumplimiento total o parcial de la reforma educativa para los cuales las normas vigentes no establecen obligaciones de transparencia y rendición de cuentas explícitas. Esto es así, pues dicha ausencia hace prácticamente imposible evaluar el grado en el cual las unidades gubernamentales involucradas directamente en la conducción y regulación del sector educativo pueden cumplir a cabalidad su mandato y sus tareas a favor de la calidad y la equidad educativa.

Cabe señalar, asimismo, que la normatividad no siempre es explícita sobre los plazos en los que cierta obligación debe cumplirse y la manera de medir su avance o cumplimiento. Asimismo, muchas obligaciones analizadas se basan en normas ambiguas, es decir, que no hacen explícita la obligación de transparencia, pero que resultan necesarias para el logro y cumplimiento de la ley misma, mientras otras no explican claramente quién es el sujeto obligado responsable de proveer la información. Por lo tanto, estas deficiencias en la redacción de las normas suponen una segunda complicación metodológica para la evaluación del cumplimiento.

En tercer lugar, la evaluación del cumplimiento se enfrenta a desafíos relacionados con la calidad de la información disponible y con su recopilación. Por un lado, hay información en manos de sujetos obligados como la Secretaría de Educación Pública (SEP) no disponible al público. Por ejemplo, algunas de las bases de datos del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) no son públicas (Vázquez, 2017), lo cual metodológicamente implica una señal de incumplimiento en materia de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, la información no siempre satisface ciertos criterios de calidad o la generación de los datos demanda de una coordinación entre dos o más actores que puede afectar el nivel de cumplimiento. Por lo tanto, si no tomamos en cuenta una relación de interdependencia entre uno o dos actores, el análisis prescinde de una dimensión capaz de rastrear, al menos tentativamente, un factor con potencial para explicar un patrón de incumplimiento. En este sentido, destacan los casos de obligaciones cuyo cumplimiento requiere de la provisión de información que se genera en cierto ámbito, como el estatal, y que debe ser sistematizado a escala nacional: esta relación de interdependencia puede explicar factores relacionados con un patrón de incumplimiento. Finalmente, aunque no menos importante, están la falta de actualización y la dificultad para acceder a ciertos datos en los portales de los sujetos obligados. Si la información es de difícil acceso y está en la opacidad analítica *de facto*, entonces, el cumplimiento de un sujeto obligado estará comprometido. Lo mismo ocurrirá cuando la información esté desactualizada.

Selección de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas examinadas

Un elemento clave para hacer factible evaluar el nivel de cumplimiento de cualquier obligación legal tiene que ver con la existencia y disponibilidad de un cúmulo de evidencia (datos, testimonios, documentos, etc.) relevante y suficiente para ello. En ese sentido, y de manera general, todo ejercicio orientado a valorar el nivel de cumplimiento de una norma o de una obligación por parte de actores gubernamentales (rendición de cuentas) requiere de información y de acceso a ésta, es decir, de transparencia.

Con base en lo anterior, todas y cada una de las obligaciones en un determinado marco normativo pueden ser examinadas desde el punto de vista de qué tanto su redacción abre la posibilidad para evaluar si hay datos o información para determinar su cumplimiento. Para los propósitos de este trabajo, sin embargo, optamos por examinar solamente tres categorías de obligaciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

- a) Obligaciones con requerimientos de transparencia y rendición de cuentas explícitos que apuntan a acciones materializables. Para identificarlas, empleamos como marcadores cualquier verbo o expresión que apunte a acciones materializables (v.g. difundir, presentar, emitir, distribuir, etc.) para que la población conozca el avance y resultados de dichas obligaciones.
- b) Obligaciones con requerimientos de transparencia y rendición de cuentas explícitos o implícitos indebidamente especificadas. Una especificación inadecuada es aquella cuyas omisiones o imprecisiones en cuanto al establecimiento de plazos, formatos y modos de acceso obstaculiza la capacidad material para su cumplimiento.
- c) Obligaciones sin requerimientos de transparencia ni rendición de cuentas explícitos (aunque sí implícitos) cuyo incumplimiento es riesgoso por ser centrales dentro de la legislación vigente de mayor jerarquía en materia educativa.

En una primera etapa, identificamos y seleccionamos aquellas que incluyen una obligación de transparencia explícita. En general, los mandatos legales que establecen requerimientos expresos de transparencia son claros y precisos en su redacción, lo que facilita su análisis y evaluación de cumplimiento.

Por ejemplo, el INEE debe *expedir los lineamientos para dar a conocer los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores* (LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso d y LGSPD, Art.7, Frac. III, inciso d); además de *publicar un calendario sobre los procesos de evaluación que incluya fechas, plazos o ciclos escolares durante los cuales se implementen y operen los concursos y procesos de evaluación* (Quinto transitorio de la LGSPD).

Dado que en las obligaciones contenidas en la legislación el mandato de transparencia no era siempre explícito y, sobre todo, carecía de especificación suficiente para normar su cumplimiento, integramos una segunda categoría de obligaciones conformada por las disposiciones con estas características. Un ejemplo de este segundo tipo de obligaciones es el siguiente:

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación nacional y en cada entidad federativa. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación informará a las autoridades educativas, a la sociedad y al Congreso de la Unión, sobre los resultados de la evaluación del sistema educativo nacional. Lo contemplado en la presente sección, incluye también las evaluaciones señaladas en la fracción XI Bis del artículo 14 de la presente Ley (LGE, Art. 31).

Si bien esta obligación incluye un requisito de transparencia expreso (dar a conocer los resultados para medir el desarrollo y avances de la educación nacional y de las entidades), no están especificados cuáles son los parámetros para medir el “avance” y “desarrollo” de la educación nacional, además de que no deja claro el medio a través del cual se darán a conocer los resultados para cada uno de los sujetos y cuál es la periodicidad con la que esta información se presentará. Estas omisiones y ambigüedades hacen difícil, si no imposible, evaluar su grado de cumplimiento y requieren, por tanto, de un modo de análisis distinto al primero.

En el mismo sentido, fue necesario diferenciar aquellas obligaciones vinculadas a aspectos cruciales de legislación en materia educativa y, en especial, de la reforma educativa iniciada a fines de 2012 con serias ambigüedades en conceptos centrales y/o carencias en lo relativo a la especificidad de sus requerimientos de transparencia. El ejemplo más elocuente de las obligaciones que incluimos en esta tercera categoría se encuentra en el mandato central de la reforma educativa:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar,

la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (CPEUM, Art. 3, Párrafo tercero).

Con respecto a este mandato, cabe preguntarse, por ejemplo: ¿Cómo se garantiza la calidad educativa, en términos de presupuesto y la evaluación, entre otros? Y, además, ¿qué se entiende por calidad educativa?, ¿cómo se traduce en indicadores ese concepto?, es decir, ¿cómo se le mide, se le valora y se le da seguimiento a lo largo del tiempo?

Crterios para valorar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en materia educativa

Obligaciones con requerimientos de transparencia explícitos y precisos

Para valorar el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones que contienen demandas de transparencia explícitas y precisas, desarrollamos una rúbrica que especifica, por un lado, los elementos que incluimos y examinamos para la formulación de cada obligación (fuente, sujeto obligado, plazo de cumplimiento y si su cumplimiento era autónomo, si dependía de otro sujeto o si exigía la colaboración con otro actor), y, por otro lado, que define los criterios a partir de los cuales valoramos su grado de cumplimiento (cumplimiento tiempo/plazo, información actualizada o no, relevancia de la información disponible para el desahogo del requerimiento de transparencia, y facilidad con la que resulta posible acceder a esta información).

En la presentación y análisis de esta primera categoría de obligaciones procedemos de lo general a lo particular para facilitar el análisis y resaltar la importancia de su cumplimiento para el logro de lo estipulado en la legislación. Es decir, las obligaciones más generales y que agrupan procesos más amplios se presentan primero, y, posteriormente, se presentan y analizan las obligaciones referidas a tareas más particulares y específicas. En el Cuadro 12 se presenta un ejemplo de la rúbrica utilizada para evaluar el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones de transparencia cuya formulación en la norma legal lo permite y un ejemplo de las obligaciones contenidas en esta categoría.

Cuadro 12. Rúbrica para la valoración del grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en materia educativa en el marco legal vigente

Obligación	Unidad responsable	Ley/artículo	Fecha límite de cumplimiento	Condición de cumplimiento	Cumplimiento en forma	Grado de cumplimiento				Índice
						Tiempo	Actualidad	Relevancia	Acceso	
Deberá presentar anualmente el informe sobre el estado de componentes, procesos y resultados del SEN	INEE	LINEE, Art. 63, Frac. I	Abril de cada año	Independiente	Sí	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia.

La herramienta de evaluación utilizada para la primera categoría de obligaciones busca identificar fortalezas y debilidades en su cumplimiento por parte de cada uno de los sujetos obligados; por tanto, el análisis se desglosa en varios rubros. La primera columna presenta la obligación de transparencia que se pretende evaluar. Incluimos en este análisis el conjunto de las “obligaciones”, definidas como todos aquellos mandatos que la legislación establece deben cumplirse en materia de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito educativo y, en especial, aquellos más directamente asociados con el logro de la reforma educativa. Como marcadores de obligaciones que contienen requerimientos explícitos de transparencia y/o rendición de cuentas utilizamos, entre otros, cualquier término, verbo o expresión que apunte a acciones materializables que permitan a la población conocer el avance y resultados de estos procesos establecidos en las obligaciones (difusión, presentación, emisión, distribución).

En la segunda columna se identifica a la *unidad responsable*, es decir, quién o quiénes son los sujetos obligados a desahogar la obligación de transparencia. En la tercera columna se menciona la *ley y el artículo* en el que está contenida la obligación en cuestión. En la cuarta columna se consigna la *fecha límite, plazo o periodicidad de cumplimiento* establecida en dicha ley que, de no ser mencionada dentro de la normatividad, se completa con la leyenda “No especificado”.

La quinta columna, denominada *condición de cumplimiento*, distingue, a partir de la redacción de la norma, tres escenarios: si el cumplimiento de la obligación es competencia de un solo actor, si depende de otro, o si es compartida con otro u otros actores. Las obligaciones *independientes* son aquellas para las cuales el sujeto obligado no depende de ningún otro actor para el cumplimiento total de la obligación. Por ejemplo, dado que en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se establece que “los lineamientos y directrices que emita el instituto se harán de dominio público” (LINEE, Art. 48), la redacción no da pie a ambigüedades respecto a cuál es la obligación (hacer los lineamientos de dominio público) y quién el sujeto obligado. Como nadie más que el INEE está involucrado en el mandato, la obligación se considera independiente.

Las *obligaciones dependientes* son aquellas cuyo cumplimiento de transparencia requiere de información adicional o previa en manos de otro agente al que no se le señala como responsable de cumplir dicho mandato. Por ejemplo, para mantener actualizada la información sobre las plantillas de personal en cada escuela en el Sistema de Información y Gestión Educativa (LGSPD, Art. 65) la SEP requiere que las autoridades educativas locales soliciten esa información a las escuelas de sus estados.

Por último, las *obligaciones compartidas* hacen referencia a aquellas en las que la responsabilidad de cumplimiento está en manos de más de un actor, o se realiza en conjunto por más actores involucrados. Un ejemplo de una obligación que se realiza por dos o más actores es aquella que establece que: “el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación nacional y en cada entidad federativa” (LGE, Art. 31). Puesto de esta manera, la normatividad otorga la responsabilidad a más de un sujeto, en este caso, al INEE y las autoridades educativas y la SEP.

Entrando en la materia que nos compete, es decir, en la valoración del nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia asociadas con la reforma educativa, una vez que rastreamos su fundamento legal

y las condiciones que podrían explicar dificultades asociadas con el nivel de cumplimiento (i.e. si hay un plazo establecido, si es una obligación compartida o no, etc.), nuestro propósito es examinar si el cumplimiento es de fondo o, fundamentalmente, de forma. Para ello, empleamos dos indicadores de cumplimiento. La columna llamada *cumplimiento en forma* analiza la materialización de la obligación; es decir, si en el portal del sujeto obligado se encuentra información que sustente el cumplimiento de la obligación. En esta columna empleamos una valoración dicotómica que solamente señala el cumplimiento de la obligación en forma, sin calificar la calidad y el grado de cumplimiento de la obligación. En otras palabras, este indicador de cumplimiento evalúa un mínimo indispensable de cumplimiento de la obligación, es decir, no entra en detalle sobre si lo disponible en el portal está actualizado, es relevante, etc. Por ejemplo, en el caso de la presentación de un informe anual, la columna tomará el valor “Sí” cuando exista al menos un espacio para la presentación de los informes, sin tomar en cuenta si éste es oportuno ni si la información resulta relevante para lo establecido en el mandato. Por el contrario, la columna tomará el valor “No”, cuando no exista información disponible sobre ningún informe anual.

Para medir a detalle el nivel de cumplimiento y para distinguir entre cumplimientos que pueden ser de forma, mas no de fondo, el resto de la herramienta de evaluación examina aquellos aspectos que permiten valorar el grado en el que se cumple o no la obligación de manera sustantiva. A fin de aportar claridad al análisis y evitar presentar un panorama general plagado de cumplimientos parciales difíciles de valorar adecuadamente y distinguir entre sí —dada la forma en la que se formulan las obligaciones y la información disponible—, adoptamos un esquema de valoración dicotómico: cero para los rubros en los que no existe evidencia, accesible públicamente, de cumplimiento total o suficiente del mandato, y el valor de uno donde se registre cumplimiento —a partir de información pública— en los siguientes rubros:

- *Tiempo*: Evalúa el cumplimiento dentro de los períodos y/o fechas establecidas por la ley. Para los casos en los que la legislación no establezca plazos específicos de cumplimiento, este rubro no será evaluado.
- *Actualidad*: Esta columna evalúa si la información está actualizada según los últimos censos, encuestas y cualquier otro medio de información disponible.
- *Relevancia*: Evalúa si la información disponible es adecuada para determinar si el sujeto obligado cumplió las obligaciones establecidas en la legislación. Es decir, si responde al mandato y si la información que presenta es significativa.

- **Acceso:** Esta columna muestra la facilidad con la que se accede a la información. Específicamente, este rubro busca comprobar que existe algún enlace o algún micrositio y que sea considerablemente fácil acceder a él. Si la información solo es accesible mediante un buscador externo, ésta no se considerará como de fácil acceso (se entenderá de fácil acceso si es posible encontrar la información en menos de diez clics, desde el sitio principal del sujeto obligado).

Finalmente, la última columna presenta el *índice de cumplimiento*. Este índice que va de cero a uno se calculó a partir del promedio de los rubros que, efectivamente, fueron evaluados para cada obligación (*tiempo, actualidad, relevancia y acceso*), es decir, no incluye en el cálculo aquellos componentes para los que no había información (por ejemplo, tiempo). El objetivo del índice en su forma desagregada es identificar cuáles son las fortalezas y debilidades de cada unidad responsable y, de forma agregada, tener un resumen global del nivel de cumplimiento de cada obligación.

Obligaciones con requerimientos imprecisos (explícitos o implícitos en materia de transparencia) y obligaciones centrales vinculadas con objetivos medulares de la Reforma Educativa que no especifican modo de cumplimiento de requerimientos de transparencia

Para las obligaciones con requerimientos imprecisos, se tienen dos categorizaciones principales. La primera, donde el requerimiento de transparencia y rendición de cuentas (sea explícito o no) presenta imprecisiones o ambigüedades importantes. Por ejemplo, no especifican fechas o plazos de cumplimiento y/o tipo de información a ser generada o difundida, entre otros. La segunda categoría se refiere a aquellas obligaciones que, siendo centrales —tanto dentro de la legislación educativa vigente como de los supuestos y objetivos medulares de la reforma educativa en curso— ofrecen tan solo información básica o sobre las que no se establece con claridad cuál es el requerimiento. Ello, puesto que las omisiones y/o imprecisiones señaladas no ofrecen los elementos indispensables para utilizar la rúbrica empleada para evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones, explicadas en la sección “Obligaciones con requerimientos de transparencia explícitos y precisos”.

El cuadro incluido en el Anexo 2 presenta los elementos que tomamos en cuenta para examinar las obligaciones que carecen de requerimientos de transparencia claros o que presentan ambigüedades en relación con éstos. Identificar y analizar, por separado, este tipo de obligaciones resulta importante, puesto que tales imprecisiones hacen difícil valorar con certeza los niveles de avance o rezago que presentan en su cumplimiento, lo cual entraña costos importantes para la rendición de cuentas y riesgos también

significativos en términos de poder conocer logros, retrasos y desafíos en el cumplimiento de obligaciones vinculadas a los objetivos de las normas y políticas asociadas a la reforma educativa.

Cuadro 13. Rúbrica para el análisis de las obligaciones en materia educativa cuya formulación no permite evaluar grado de cumplimiento por carecer de requerimientos explícitos o precisos de transparencia y rendición de cuentas

Obligación	Unidad responsable	Ley/Artículo	Condición de cumplimiento
Garantizar la calidad en la educación obligatoria	SEP-INEE	CPEUM, Art. 3	Compartida

Fuente: Elaboración propia.

Análisis y resultados

Tras una revisión de la legislación educativa actual de México en el ámbito federal, el presente análisis se divide en tres secciones generales; en primer lugar, se analizan aquellas obligaciones de transparencia precisa y explícita, y que, por ello, permiten una evaluación del cumplimiento. Para este subapartado se utiliza la rúbrica planteada en el Cuadro 12. En segundo término, se analizan aquellas disposiciones normativas con requerimientos que consideramos imprecisos y/o ausentes y que, por tanto, no pueden evaluarse con los criterios empleados para la primera categoría de obligaciones. En la última subsección se analizan aquellas obligaciones o mandatos centrales de la legislación educativa en los que la obligación de transparencia resulta de difícil cumplimiento material. Al igual que para el caso del segundo subapartado, en este último emplearemos la rúbrica expuesta en el Cuadro 13.

El análisis presentado en este apartado ofrece una síntesis de los principales hallazgos derivados de la revisión de las obligaciones incluidas y sistematizadas en las tres categorías mencionadas, mismas que presentamos a detalle en los anexos 1, 2 y 3. La revisión de la normatividad permitió identificar a los siguientes sujetos obligados: INEE, SEP, INEGI, Ejecutivo federal, Autoridades Educativas Locales (AEL) a nivel estatal y municipal, Organismos Descentralizados de la Educación Media Superior (OD) y Escuelas. Sin embargo, el análisis se centrará en los dos primeros actores, pues, en conjunto, son responsables de la mayoría de las obligaciones.

Para el análisis de las obligaciones en las que los requerimientos de transparencia resultan imposibles de evaluar, el análisis incluye los retos que representan las omisiones en la norma.

Obligaciones con requerimientos de transparencia expresos y precisos

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

La SEP y el INEE son responsables de 27 de 33 obligaciones con requerimientos de transparencia expresos y precisos, es decir, del 81.8 por ciento de las obligaciones que analizamos en esta subsección. El INEE es responsable de poco más de un tercio del total de obligaciones explícitas en materia de transparencia (12 de 33 obligaciones, es decir, 36.4%). Entre las obligaciones de este organismo en materia de educación y transparencia y rendición de cuentas, el 83.3 por ciento satisface la condición de cumplimiento en forma por el simple hecho de que el INEE cuenta con información sobre dicha obligación en sus portales. En cuanto a cumplimiento de fondo, la mayoría (75%) también registra un alto nivel de cumplimiento porque se satisfacen los criterios de tiempo, actualidad, relevancia y acceso. Como más adelante se discutirá, solamente una obligación ha sido cumplida parcialmente, ya que su índice de cumplimiento es 0.7; además, hay dos obligaciones cuyo índice de cumplimiento fue cero.

A grandes rasgos, las obligaciones identificadas que tienen como responsable al INEE, comprenden: la elaboración de informes, emisión de lineamientos, directrices y calendarios en distintas materias de evaluación. Respecto a la elaboración de informes, el Instituto tiene la obligación de presentar dos al año: uno sobre el estado de los componentes, procesos y resultados del SEN (LINEE, Art. 63, Frac. I) y otro sobre las actividades y el gasto del ejercicio inmediato anterior (LINEE, Art. 63, Frac. II). Además de que el INEE ha cumplido ambos mandatos, en su portal de internet puede comprobarse su entrega conforme al plazo establecido (abril de cada año) y su actualización. Dadas estas condiciones, es posible conocer sus contenidos, así como revisar su avance y resultados.

El contenido de los informes sobre los componentes, procesos y resultados cumple con lo establecido en la normatividad. No obstante, hay algunas cuestiones que debemos señalar para asegurar que su cumplimiento sea más relevante. Por ejemplo, de acuerdo con la LGE en su artículo 10, los componentes del Sistema Nacional de Educación son: “los educandos, los educadores, los padres de familia, las autoridades educativas, el SPD, los planes, programas y materiales educativos, las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados, instituciones particulares con validez oficial, evaluación educativa, el SIGED y la infraestructura educativa”. Dado que los temas centrales en los últimos años de los informes han variado (i.e.,

en 2015 fueron los docentes y en 2016 y 2017 la educación obligatoria), hay componentes sobre los que no es posible encontrar información. Por ejemplo, no es posible encontrar información sobre los padres de familia, sobre los avances del SIGED ni acerca de los planes y programas de estudio. Dado que estos informes definen indicadores para medir los procesos y resultados del SEN, el no incluir todos los componentes pone en riesgo conocer con certeza el panorama general del SEN. Por ello, consideramos necesario reforzar los informes, incluyendo todos los componentes, además de utilizar siempre los mismos indicadores, permitiendo, con ello, comparabilidad a través del tiempo.

Reparar sobre imprecisiones o lagunas en los textos legales tales como la mencionada, resulta importante por varias razones. Primero, porque hacen difícil, sino imposible, evaluar su grado de cumplimiento. Esto resulta costoso, pues y especialmente en un contexto como el mexicano, tales ambigüedades pueden dar lugar a cumplimientos parciales o solo de forma y, en consecuencia, limitar la rendición de cuentas efectiva, pero también abren a instituciones formalmente autónomas como el INEE un flanco débil en materia de responsabilidad jurídica frente al gobierno en turno o frente a actores interesados en acotar sus alcances o vulnerar su autonomía.

Respecto al otro requerimiento legal de presentar un informe sobre las actividades y el gasto del año anterior inmediato, resulta oportuno reconocer y destacar que el informe no solo presenta un estado de las finanzas y gastos, sino que también incluye el resultado de las auditorías a las que fue sometido, dando así un panorama completo de su situación financiera. De igual manera, el INEE cumple con la publicación de los calendarios para la implementación y operación de los concursos y procesos de evaluación docente (Quinto transitorio de la LGSPD).

En lo que hace a la expedición de lineamientos, sin embargo, el cumplimiento del INEE presenta claroscuros. Por un lado, el Instituto ha expedido los lineamientos para dar a conocer los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores (LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso d y LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso d), para la selección, previa evaluación, de docentes que se desempeñarán de manera temporal en funciones técnico-pedagógicas (LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso e y LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso e), entre otros. No obstante, hay lineamientos que no se han cumplido ni en forma ni en fondo. Tal es el caso de aquellos “sobre la difusión de resultados de la evaluación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente (SPD)” (LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso f y LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso f) y “respecto a la participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de aplicación de instrumentos de los concursos de oposición

para el ingreso y promoción al SPD” (LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso g y LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso g).

Respecto al lineamiento sobre la participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil, si bien hay un micrositio sobre observadores, en el que se pueden consultar las convocatorias, las listas, guías y formularios, etc., el hecho que no se hayan publicado los lineamientos para observadores nos llevó a calificar dicha obligación como incumplida. Sirva este caso como ejemplo de la forma en la que valoramos grado de cumplimiento sustantivo de las distintas obligaciones examinadas.

En cuanto a la obligación del INEE de dar a conocer públicamente los lineamientos y directrices (LINEE, Art. 48), el panorama es de claroscuros. Respecto a la emisión de directrices, el INEE publicó el “Programa de emisión de directrices 2016”²⁷ donde se establece la realización de cinco directrices. Sin embargo, solo se cumplió con la realización de dos de ellas (las correspondientes a jornaleros agrícolas y atención educativa de indígenas). En este sentido, la información disponible hasta el momento indica cumplimiento incompleto, pues, de los cinco planeados en 2016, solo están disponibles dos de ellos.

Otro incumplimiento que registramos por parte del INEE en cuanto a sus obligaciones de transparencia explícita es la falta de publicación de los lineamientos sobre los atributos, obligaciones y actividades de quienes intervienen en las distintas fases del proceso de capacitación, evaluación y selección de los docentes. El tema resulta relevante, pues al no existir esto, no queda claro quiénes tienen y cuáles obligaciones durante el proceso.

A pesar de las deficiencias y omisiones observadas, el INEE presenta un alto grado de cumplimiento general de sus obligaciones explícitas en materia de transparencia y rendición de cuentas, tanto en forma como en la información que presenta. Es de reconocer que los enlaces electrónicos del INEE son de gran calidad, comparados con otros como el de la SEP (portal *datos.gob.mx*). El sitio de internet del INEE y sus micrositiros están bien diseñados y son fáciles de navegar. Además, los documentos se pueden identificar fácilmente, pues utilizan los títulos que la ley solicita. Un ejemplo de ello, son los lineamientos disponibles.

Secretaría de Educación Pública (SEP) y Poder Ejecutivo Federal

La SEP es la unidad responsable con mayor número de responsabilidades explícitas en materia educativa de transparencia y rendición de cuentas con 15 de 33 obligaciones o 45 por ciento del total de las presentes en el

²⁷ Disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/2016/Programa_Directrices_2016.pdf (Fecha de consulta: 29 octubre de 2017).

Anexo 1. Por su parte, la SEP es corresponsable junto a las AEL, los OD, el INEGI y el Ejecutivo federal de algunas obligaciones más (18%).

De los requerimientos evaluados, encontramos que los principales rezagos y deficiencias se centran en la publicación de información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas (artículo décimo tercero transitorio de la LGSPD). Más en específico, la información pública disponible no incluye datos actualizados sobre la estructura ocupacional autorizada y la plantilla de personal de cada escuela, además, no incluye información sobre las trayectorias de los docentes.

Respecto a la elaboración del censo de escuelas, maestros y alumnos que marca la ley (Decreto a los artículos 3° y 73° de la CPEUM, Quinto transitorio, Frac. I), la normatividad no especifica los niveles educativos a los que deberá referir el censo, únicamente se menciona que debe proporcionar los datos necesarios para la operación del sistema educativo. Ello puede explicar por qué el CEMABE se haya concentrado exclusivamente en la educación básica, dejando de lado la educación media superior. La importancia del censo y de la información que de él emana, radica en que constituye la base para la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).

Dicho de otra manera, para que los responsables de conducir y administrar el sistema educativo nacional puedan hacerlo con eficiencia y eficacia, y para que tanto sus usuarios directos como la ciudadanía en su conjunto cuenten con las condiciones para exigirles rendición de cuentas a las autoridades y operadores de ese sistema. Dada la importancia fundamental de esta cuestión, resultaría de la mayor relevancia, por un lado, realizar el censo de la educación media superior y, por otro, asegurar que el diseño y operación del SIGED incorpore las categorías y parámetros empleados por el CEMABE. Esto último, a fin de que el SIGED estuviese en condiciones de ofrecer información regular y actualizada sobre los rubros y materias centrales incluidos en dicho censo y, por tanto, de minimizar el riesgo de que tuviese que realizarse otro ejercicio censal a fin de poder conocer datos básicos tales como el número de maestros efectivamente frente a grupo en la educación obligatoria o el estado de la infraestructura física de los planteles escolares del país.

Nuestro análisis de las obligaciones relacionadas con el SIGED muestra que el cumplimiento de éstas por parte de la SEP presenta serias deficiencias. Si bien, hoy en día, ya existe y está en funcionamiento ese sistema de información, la revisión puntual de su estructura, contenido y nivel de accesibilidad indica que no ha cumplido a cabalidad con los requerimientos

establecidos en la normatividad. Concretamente, la información en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas no está actualizada, ya que los últimos datos refieren al ciclo escolar 2015. En cuanto al registro de maestros, podemos concluir que está incompleto, ya que, de cuatro búsquedas que realizamos con CURP de docentes en distintos niveles educativos, no obtuvimos ningún resultado. Asimismo, sobre las escuelas, los datos disponibles sobre número de maestros, en los casos que revisamos, está en ceros: solo existen los datos de números de maestros de educación física, artística, tecnológica y deportes. Adicionalmente, no hay información sobre la trayectoria y el desempeño profesional de los docentes. Finalmente, cabe señalar que el SIGED solamente permite consultar los datos, pero no es posible descargarlos en ningún formato.

El Cuadro 14 detalla los rubros que conforman al SIGED para mostrar el grado de cumplimiento de cada una de sus obligaciones, así como las principales carencias y omisiones que el sistema de información presenta. Un ejemplo claro de los costos asociados a las deficiencias de este sistema tiene que ver con que, con base en la información disponible a la fecha en el SIGED, no es posible saber cuántos docentes de educación básica se encuentran frente a grupo ni cuántos están comisionados.

Un área adicional de incumplimiento parcial se refiere al sistema de quejas y sugerencias para los usuarios del sistema educativo cuya creación se mandata en la ley (LGE, Art. 14, Frac. XII *Quintus*). Al respecto, si bien existe ya un sistema que permite presentar quejas y sugerencias, su empleo requiere, por parte del usuario, completar un formulario que le obliga a llenar varios campos obligatorios, tales como nombre y dirección física (calle, número exterior, código postal, estado, etc.), así como aportar su Clave Única de Registro Poblacional (CURP). Al respecto, cabe preguntarse ¿Es realmente necesario condicionar la consulta a la entrega del domicilio y CURP del usuario aun si se protegen los datos personales del usuario? Por otro lado, y en lo que se refiere al seguimiento de las quejas, no encontramos dentro del sistema un mecanismo para darles seguimiento a las quejas y sugerencias. En virtud de ello, resulta imposible evaluar si la SEP está atendiendo de manera puntual dichas quejas o sugerencias.

Cuadro 14. Áreas de cumplimiento dentro del Sistema de Información y Gestión Educativa

Obligación	Información disponible (hasta 2015)	Observaciones
Registro Nacional de Maestros, Alumnos y Escuelas	Alumnos Promedio y grado.	No está actualizada la información. De manera complementaria, sería deseable tener las calificaciones por materia.
	Escuelas Aulas, grupos (número de estudiantes), número de maestros, computadoras, canchas.	La información está incompleta (no es disponible para todas las escuelas) y además presenta discrepancias. Por ejemplo, en ocasiones dice que hay 3 docentes y 8 grupos.
	Maestros Escuela, categoría, plaza, entidad y municipio.	Es necesario incorporar información sobre constancias, diplomas, títulos y grado académico.
Trayectoria y desempeño docente	No hay información.	Es indispensable incorporar información acerca de la experiencia y sobre los resultados de la evaluación del desempeño docente.
Estructuras ocupacionales autorizadas y plantillas de personal de las escuelas	Número y tipo de maestros.	Falta información sobre docentes en comisión, directivos y supervisores.

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en: <http://cemabe.inegi.org.mx/>, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/download/?c=100> y <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=19004> y consultados el 29 octubre de 2017.

El Poder Ejecutivo tiene tres obligaciones explícitas y precisas contenidas en el artículo 69, fracción X de la LFTAIP. De estos tres requerimientos, existe información, incompleta y desactualizada, para dos de ellos: el Catálogo de los Centros de Trabajo (CCT) de carácter educativo en la educación básica, media superior, superior, especial, inicial y formación para el trabajo

incluyendo la información relativa a su situación geográfica, tipo de servicio que proporciona y estatus de operación (LFTAIP, Art. 69, Frac. XI, inciso a) y el padrón de beneficiarios de las becas (LFTAIP, Art. 69, Frac. XI, inciso c). En el caso del CCT, aunque existe un espacio dentro del portal *datos.gob.mx* para esos datos, dicho espacio es de difícil acceso y la información no se puede descargar lo cual compromete su usabilidad. Por su parte, el padrón de las becas contiene información incompleta y desactualizada. De manera más detallada, es posible encontrar información sobre su monto y periodicidad, sin embargo, en muchos casos solo existe información sobre el tipo de beca y el área de conocimiento.

Para la tercera obligación, “poner a disposición del público y actualizar el listado de personal que presta sus servicios en los sistemas de educación pública básica, tecnológica y de adultos, cuyas remuneraciones se cubren con cargo a recursos públicos federales” (LFTAIP, Art. 69, Frac. XI, inciso b), la información se encuentra en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Esta información se presenta por entidad federativa para cada trimestre desde 2015, el único inconveniente es el acceso, pues no es posible encontrar la información desde un portal general, ésta solo se encuentra disponible desde el microsítio del FONE. Es decir, una persona que no conozca la normatividad y los objetivos del FONE, no sabría dónde buscar la información. Por ello, resulta necesario facilitar el acceso, desde el portal de datos.gob.mx, el sitio principal de la SEP e incluso desde su buscador interno.

Obligaciones con requerimientos ausentes o imprecisos en materia de transparencia

Como ya se mencionó en la parte metodológica, existen obligaciones que más allá de contener requerimientos de transparencia explícitos o no, presentan una o varias ambigüedades en su formulación, lo cual obstaculiza el poder valorar su nivel de cumplimiento con certeza y rigor. Aplicar la rúbrica empleada para la primera categoría de obligaciones de manera laxa era una opción, pero decidimos no hacerlo con el fin de minimizar el riesgo de generar valoraciones con bajos niveles de certeza y replicabilidad.

Por ello, en el Anexo 2 se desglosan, de lo general a lo particular, las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas que clasificamos como imprecisas y cuya formulación, en muchos casos, no especifica con precisión suficiente los tiempos, contenidos y formatos de la información que debería generarse y/o difundirse. En esta segunda categoría incluimos 48 obligaciones. De ese total, el INEE es responsable solo del 16.7 por ciento (ocho requerimientos), la SEP por sí sola es responsable del 37.5 por ciento (18 obligaciones), las autoridades educativas locales son responsables de dos atribuciones que representan el 4.3 por ciento, una de ellas es responsabilidad de las autoridades

educativas en el ámbito estatal y otra es responsabilidad de las autoridades en el ámbito municipal. La SEP en conjunto con las autoridades educativas locales son responsables del 35.4 por ciento (17 obligaciones), mientras el INEE conjuntamente con la SEP son responsables de solo dos atribuciones. En conjunto, la SEP, el INEE y las autoridades educativas locales, son responsables del cumplimiento de una obligación (2.2%).

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

Para el caso del INEE, es importante resaltar que el número de obligaciones ambiguas (Anexo 2) es menor al número de obligaciones expresas y precisas (Anexo 1) que le corresponden a ese Instituto. Estas obligaciones se refieren a la evaluación del Sistema Educativo Nacional. Por un lado, se plantea que el instituto evalúe la calidad, el desempeño y los resultados del SEN (LGE, Art. 11, Frac. V, inciso b) y que diseñe, implemente y mantenga actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultado de las evaluaciones (LINEE, Art. 27, Frac. IV). Por otro lado, la normatividad marca que el Instituto debe actualizar los lineamientos, directrices y políticas en materia de evaluación educativa (LINEE, Art. 29), así como diseñar e implementar evaluaciones que mejoren la calidad de los aprendizajes (LINEE, Art. 27, Frac. IX), entre otras obligaciones.

El común denominador en ellas es la falta de especificaciones para definir los términos de la evaluación al sistema educativo, la periodicidad con la que se hará y la dimensión del impacto deseado. Es decir, cuando se menciona que la evaluación debe “mejorar” la calidad educativa, no queda claro en qué sentido debe hacerlo, si mediante aumentos en el presupuesto, capacitación docente, incorporación de tecnologías, u otros aspectos. Además, la normatividad solicita mantener actualizados los indicadores, los resultados de las evaluaciones y los lineamientos y directrices, sin embargo, no se mencionan plazos o períodos para realizar estas actividades.

Es importante mencionar y reconocer que el Instituto ha llevado a cabo un importante esfuerzo por organizar y facilitar la información. Dos ejemplos puntuales de esto son: el Banco de Indicadores Educativos y el microsítio del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE). Importa reconocer que ambos reflejan un esfuerzo proactivo de la institución por difundir la información. No obstante, la amplitud y ambigüedad en los conceptos contenidos en las normas, hace difícil o casi imposible conocer con precisión qué es lo que el Instituto debe publicar, con qué periodicidad y de qué forma, lo cual compromete la transparencia y rendición de cuentas efectivas.

Secretaría de Educación Pública (SEP) y autoridades educativas locales

Entre las responsabilidades clasificadas como imprecisas a cargo exclusivamente de la SEP, destaca la de contar con un Marco General de una Edu-

cación de Calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la escuela (LGSPD, Art.14, Frac. I). En esta obligación, no se especifica la noción de “normalidad mínima” ni cuáles son los parámetros que debe cubrir. Por otra parte, la normatividad exige a la SEP: 1) Desarrollar programas de apoyo a los maestros en localidades aisladas y marginadas, a fin de fomentar arraigo y cumplir con el calendario escolar (LGE, Art. 33, Frac. II); 2) que en los servicios de rezago se dé mayor facilidad de acceso, reingreso, permanencia y egreso a las mujeres (LGE, Art. 33, Frac. IV), y 3) así como proporcionar materiales educativos en las lenguas indígenas (LGE, Art. 33, Frac. XIII). En estos casos, sin embargo, la norma no precisa cómo medir que en efecto se cumpla con los requerimientos. De manera muy puntual, ¿cómo comprobar que se fomente el arraigo?, ¿qué significa que se den mayores facilidades a las mujeres en los servicios de rezago?, no se establecen mecanismos de seguimiento sobre esta obligación ni se especifica la asignación de recursos financieros para ejecutarlos o la capacitación que debe tener el personal asignado, por dar algunos ejemplos.

Otro aspecto general que resulta de la revisión tiene que ver con la evaluación del cumplimiento del conjunto de obligaciones relacionadas con el Servicio Profesional Docente. La SEP tiene como obligación definir cuáles son los perfiles de los aspirantes al cargo de supervisor o director de educación básica y de educación media superior, los plazos, términos de la evaluación y asignación de plazas a partir de los concursos de ingreso al SPD (LGSPD, Art. 26, Frac. I, inciso b, LGSPD, Art. 26, Frac. II, inciso b). Éste es un ejemplo en el que la obligación de transparencia no es explícita y, sin embargo, resulta indispensable para asegurar que los concursos se lleven a cabo de manera correcta y según lo establecido, y, sobre todo, para poder valorar hasta qué punto se están cumpliendo los procesos y criterios de asignación de plazas docentes establecidos en la ley.

Por otra parte, se identificaron atribuciones para las autoridades locales, en el ámbito estatal como en el municipal. La ley establece que “en cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo” (LGE, Art. 71), mientras que en el ámbito municipal se establece que “operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación y demás interesados en el mejoramiento de la educación” (LGE, Art.70). Consideramos que estos requerimientos resultan vagos en su definición, pues no precisan si es la autoridad estatal

en el ámbito educativo la responsable, no se especifica cuál es el objetivo de dichos consejos de participación, cuáles son los plazos para reunirse y mucho menos establece un requerimiento que evidencie el cumplimiento del mandato.

En conjunto, la SEP y las autoridades educativas locales tienen la obligación de promover, fortalecer e impulsar diversos aspectos del sistema educativo nacional, como centros de desarrollo infantil, internados, albergues escolares, educación a distancia, entre otros.²⁸ Se identifica poca claridad en la normatividad, en general, la legislación no especifica qué se entiende por promover o fortalecer. Un ejemplo es: “las autoridades educativas establecerán y fortalecerán los sistemas de educación a distancia” (LGE, Art. 33, Frac. VII). En este ejemplo, la redacción de la norma no deja en claro cuáles son los mecanismos para fortalecer los sistemas de educación a distancia, los medios en los que se llevará a cabo ni la población objetivo, por mencionar algunos. Estas cuestiones, resultan en omisiones y ambigüedades que ponen en riesgo el cumplimiento de la ley, pues no permiten que la evaluación a su cumplimiento se pueda llevar a cabo.

En la misma línea, la SEP y el INEE tienen conjuntamente la obligación de “dar a conocer los resultados que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación nacional y en cada entidad federativa” (LGE, Art. 31). De nuevo, la redacción de la norma deja aspectos en el aire para lograr su cumplimiento, ¿cómo medir el desarrollo y avances de la educación nacional?, ¿de quién es responsabilidad definir esos términos? Por otro lado, existe información sobre el Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), la cual parece ser la herramienta para medir estos aspectos en el ámbito; sin embargo, la información que se presenta en el portal no permite medir ni desarrollo ni avances de la educación, pues contiene sobre todo aspectos normativos y ofrece pocos datos.

La ley señala que las autoridades educativas “tomarán medidas para establecer condiciones que permitan el ejercicio del derecho a la educación de calidad, una mayor equidad educativa, igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos” (LGE, Art. 32). Sin embargo, este tipo de objetivos pueden parecer aspiraciones abstractas si no se ofrecen definiciones claras de qué es lo que se debe entender por cada uno, los indicadores que se deben considerar para su medición; en pocas palabras, la forma en la que se puede monitorear el cumplimiento de tales obligaciones. Ante la vaguedad en los artículos mencionados, y la falta de claridad, el cumplimiento de la ley puede prestarse a arbitrariedades, simulaciones y/o cumplimientos parciales.

28 Para detalle en la legislación analizada en esta sección, se recomienda revisar el Anexo 2.

Obligaciones sin requerimientos de transparencia ni rendición de cuentas explícitos cuyo incumplimiento es riesgoso por ser centrales dentro de la legislación vigente de mayor jerarquía en materia educativa

Este último subapartado analiza una serie de obligaciones que resultan especialmente centrales para la consecución de los objetivos nodales de la reforma educativa impulsada a partir de finales del año 2012 y que, sin embargo, presentan omisiones o ambigüedades graves en términos de definiciones conceptuales e indicadores clave. Resulta importante identificar y clasificar aparte estas obligaciones, pues las limitaciones en su formulación hacen difícil, si no imposible, para los ciudadanos la posibilidad de exigirles rendición de cuentas a los actores gubernamentales responsables de cumplirlas.

Las obligaciones y mandatos legales incluidos en esta última categoría se refieren a temas prioritarios dentro de la reforma educativa en curso tanto en lo que hace a sus fines como a sus instrumentos más importantes. En cuanto a los fines, concentramos la atención sobre el objetivo central de la reforma educativa en su conjunto, a saber, elevar la calidad de los aprendizajes de todos los estudiantes mexicanos. En lo relativo a los instrumentos, nos enfocamos en dos especialmente importantes dentro de la teoría de cambio que subyace a las normas que le han dado cuerpo jurídico a la reforma, así como del consenso experto en la materia: la evaluación educativa —en especial docente—, por un lado, y la rendición de cuentas directa —en especial a los padres de familia— a nivel escuela, concebidas ambas como dos de las herramientas potencialmente poderosas para mejorar la calidad educativa.

Generamos esta categoría de obligaciones, que llamamos ambiguas, a fin de resaltar obligaciones y objetivos que, siendo vertebradoras de la reforma educativa en curso, carecen de los elementos mínimos requeridos en términos de definiciones de conceptos e indicadores clave para hacer posible el seguimiento y valoración de sus avances o retrasos y, por tanto, de la posibilidad efectiva de materializar el derecho de los ciudadanos a exigirles a los responsables de su cumplimiento rendición de cuentas.

Calidad educativa

Un concepto que resulta fundamental definir con claridad a fin de ofrecer una brújula clara al conjunto de las normas y acciones relacionadas con la reforma educativa iniciada a fines de 2012 es el de “calidad educativa”. Si bien diversas disposiciones jurídicas y documentos oficiales aportan definiciones y algunos posibles criterios para construir indicadores de la calidad de la educación, lamentablemente, tales definiciones no son siempre consistentes entre sí (Cuadro 15) y tampoco congruentes con los indicadores disponibles. Esta situación resulta problemática, pues buena parte de los

ordenamientos jurídicos, las políticas y los programas se orientan justamente a mejorar la calidad de la educación. Esto resulta problemático, pues en ausencia de una definición consistente y suficientemente precisa de esa noción, así como de la falta de indicadores y metas claros y congruentes, la posibilidad efectiva de evaluar y rendir cuentas sobre sus avances se enfrenta a obstáculos muy significativos.

Cuadro 15. Definiciones normativas de la calidad educativa

Ley	Artículo	Definición de calidad educativa
LGE	Art. 8°, Fracción IV	Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.
LINEE	Art. 5°, Fracción III	Calidad de la Educación, a la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia.
CPEUM	Art. 3° y Fracción III del mismo artículo	El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. [...] d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; [...]

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, dentro de las publicaciones del INEE, encontramos aproximaciones adicionales al concepto de calidad educativa.²⁹ Es importante resaltar

²⁹ Para ver las definiciones a detalle, revisar el Anexo 4. En particular, los siguientes: el folleto "¿Qué es la calidad educativa?", "La calidad de la educación básica en México Informe 2004",

que, si bien las conceptualizaciones aportadas por el INEE no son necesariamente inconsistentes entre sí, resultan poco precisas y sobrecargadas de contenidos, lo cual limita su capacidad para distinguir la calidad de la educación de otros posibles atributos o valores deseables de la educación. Otra limitación de las diversas conceptualizaciones de calidad de la educación desarrolladas por el Instituto es que, en ocasiones parecen referirse a la calidad de los servicios educativos y en otras a la calidad de los resultados educativos, incluyendo, por lo demás, entre éstos, no solo los aprendizajes de los alumnos, sino también una lista variable de resultados adicionales.

Las definiciones del concepto de calidad educativa propuestas inicialmente por el INEE (INEE, 2004a, 2004b y 2006), enfatizan y tienen en cuenta, el conjunto de componentes del sistema educativo —contexto, insumos, procesos y productos— y las relaciones entre ellos. La última (INEE, 2017) pone el acento, en cambio, en ciertas condiciones que han de tener los servicios educativos y los procesos de enseñanza-aprendizaje. Todo lo anterior deriva en conceptualizaciones amplias, ricas y complejas sí, pero no en una definición que permita distinguir con precisión la calidad de otros atributos deseables de la educación tales como la equidad, la pertinencia, la relevancia y la eficiencia.

Dado que las diversas definiciones y aproximaciones al concepto, desarrolladas por el INEE, se refieren a distintos niveles de análisis y componentes del sistema educativo (en ocasiones, al sistema en su conjunto con todos sus componentes e interrelaciones, pero en otras, a los servicios educativos o a los procesos de enseñanza-aprendizaje, y en otras más, a sus resultados), no resulta en absoluto evidente si la calidad se refiere a los servicios educativos, a sus procesos, a sus resultados o al sistema educativo en su conjunto.

Uno de los costos más importantes de la falta de una definición, consistente y precisa de la noción de calidad educativa, tanto en la legislación como en los documentos normativos oficiales, es la dificultad de generar indicadores para medir y evaluar el nivel de cumplimiento de muchas de las obligaciones contenidas en la ley —que como se expuso en párrafos anteriores, resultan en ambigüedades—, así como el grado de avance de las políticas y programas educativos asociados con dichas normas. Adicionalmente, y quizá como resultado de la falta de una sola definición consistente del concepto, los indicadores existentes sobre calidad educativa no se corresponden cabalmente ni con las definiciones contenidas en las normas legales ni con la diversidad de aproximaciones conceptuales presentadas en documentos oficiales.

el informe de 2006 “La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana” y el Informe de la educación obligatoria en México de 2017.

La evaluación educativa como herramienta para mejorar la calidad educativa

Una segunda área clave en la que la normatividad relevante obstaculiza la posibilidad de la transparencia y la rendición de cuentas efectivas tiene que ver con la evaluación educativa, sus fines y sus efectos esperados. En su artículo 7º, la Ley del INEE (LINEE) señala los fines que deberá tener la evaluación, a cargo del INEE, del sistema educativo nacional. El primero en el listado de esos fines es el de “Contribuir a mejorar la calidad de la educación”.

Con respecto a este asunto, conviene mencionar que esta finalidad es justamente la que explica la centralidad concedida a la evaluación dentro del planteamiento global de la reforma educativa en curso, así como de las normas que le dan sustento jurídico. Dicho en otras palabras, el marco legal concibe a la evaluación como un instrumento clave para elevar la calidad educativa, no como un fin en sí mismo. Ahí su justificación y su razón de ser de fondo.³⁰

Como hemos observado con relación a otras obligaciones, en el caso de la evaluación entendida como herramienta para la mejora de la educación, la ausencia de una definición clara y operacionalizable de “calidad educativa”, así como con la falta de precisiones normativas que hagan posible dilucidar de qué manera pudiera valorarse qué tanto la evaluación llevada a cabo por el INEE contribuye a fortalecer la calidad de la educación, impone obstáculos casi insalvables a la capacidad concreta de valorar tal contribución y, por tanto, para rendir o exigir cuentas sobre ello.

Conviene subrayar que no estamos hablando aquí de un tema menor o accesorio. Se trata de un asunto nodal, mismo con relación al cual, las lagunas del marco normativo vigente obstaculizan la posibilidad de rendir cuentas. Importa recalcarlo, pues, como resultado de ello, la realidad es que una pieza clave del conjunto del edificio de la reforma educativa (la evaluación como herramienta para mejorar la calidad educativa) no puede ser observada, monitoreada o evaluada.

El nuevo sistema de ingreso, promoción y permanencia docente

Algo similar ocurre con relación con otro de los componentes fundamentales de la reforma educativa en curso: el nuevo sistema de ingreso, promoción y permanencia docente. Al igual que en el caso de la evaluación educativa en general, los procesos de evaluación y concurso para docentes que sustituyen el viejo sistema basado en lealtades y controles sindicales constituyen uno de los pilares más importantes de la teoría de cambio que subyace

³⁰ Al igual que en otros temas fundamentales, en ver a la evaluación como instrumento clave para contribuir a elevar la calidad de la educación, la teoría de cambio que subyace a la reforma educativa en curso y su marco legal, se nutre de la investigación especializada, así como de la experiencia internacional.

en la transformación institucional en lo educativo impulsada desde fines de 2012. Dicho más claramente, en esa teoría de cambio, la evaluación docente es vista como el instrumento central para elevar la calidad de los maestros y, con ello, para incidir en el factor, dentro de la escuela, que tiene un mayor peso sobre la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

Si bien algo menos grave que lo observado en cuanto a transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la evaluación educativa y su impacto sobre la calidad de la educación puesto que la normatividad al respecto es más amplia y detallada, la situación en lo concerniente a la denominada “carrera” docente presenta, también, serias deficiencias. Destacan, al respecto y entre otras, la ausencia de explicaciones claras sobre las modificaciones en los calendarios para la evaluación del desempeño docente; sobre los retrasos en la materia en distintas entidades federativas, así como la falta de transparencia con relación con las percepciones salariales y el otorgamiento de estímulos docentes, la asignación de plazas (en especial, información sobre listas de prelación y plazas vacantes para cada concurso).

En el mismo sentido, la poca información públicamente disponible sobre las obligaciones relativas a plazas, asignaciones, permanencia y comisiones de los docentes. Por ejemplo, ¿cómo saber si se está respetando en la asignación de las plazas vacantes el orden de prelación derivado de los resultados de los concursos?, o ¿cómo saber cuántos docentes o personal educativo ha aceptado desempeñar un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión?; además de, por supuesto, datos elementales como la cantidad de docentes que laboran en el sistema educativo nacional. Dado que, de acuerdo con la ley, los docentes que han aceptado otros cargos deberán separarse del servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión, resultaría imprescindible tener un registro actualizado de ellos para poder conocer cuáles y cuántos maestros deberían separarse sin goce de sueldo. Sería indispensable, asimismo, poner sanciones para quienes a pesar de estar de comisión siguen cobrando su sueldo, así como marcar la periodicidad con que se debe actualizar esta información.

Lo mismo ocurre con el tema de la asignación de plazas, asunto medular dentro de la reforma educativa en curso y con relación al cual resulta indispensable asegurar certeza y transparencia. Es importante definir: plazos, formatos, unidades responsables y sanciones que cohesionen el cumplimiento y actualización. De lo contrario, se corre el riesgo de tener un cumplimiento parcial o incurrir en prácticas de simulación en los que la información disponible y pública no represente la realidad del sistema educativo nacional.

Como veremos en el siguiente capítulo con mayor detenimiento, la justificación general para los déficits en transparencia con relación a un tema de la mayor importancia dentro de la reforma educativa en curso ha sido el de la protección de datos personales de los docentes. Dado que habría diversas maneras de transparentar datos fundamentales para el adecuado seguimiento y evaluación de este tema clave salvaguardando la protección de los datos de los docentes en lo individual, cabe suponer que, en esto, la falta de transparencia tiene su origen, además de en fallas normativas, en resistencias de peso por parte del magisterio organizado.

Rendición de cuentas a nivel escuela

Finalmente, por lo que toca a este apartado, tenemos el caso de las obligaciones y mandatos legales con relación con los derechos de los padres de familia a participar en la vida de los centros escolares de sus hijos y a exigirles cuentas a los directivos de dichos centros con relación al desempeño de los docentes y los resultados de aprendizaje de sus hijos/as. Como en el caso de la evaluación educativa y la evaluación docente, estas obligaciones, además de orientadas a generar las condiciones para el ejercicio de derechos, se vinculan directamente con un componente muy importante de la teoría de cambio que subyace en la reforma educativa. En concreto, la idea según la cual la participación y la rendición de cuentas de los usuarios del sistema educativo a nivel escuela constituyen una palanca potencialmente muy eficaz para mejorar tanto la gestión escolar como los resultados educativos.

Conviene apuntar que, si bien en la *Ley General de Educación* se le concede un espacio importante a estos derechos y obligaciones, en la práctica y de acuerdo con la información pública disponible, los mecanismos de rendición de cuentas a nivel escuela han recibido una prioridad mucho menor que la evaluación educativa en general y la evaluación docente en particular. Ello explica, probablemente, las serias deficiencias observadas a nivel tanto normativo como operativo en todo lo relativo a la información disponible para evaluar qué tanto, en los hechos, se están cumpliendo las obligaciones en la materia y se están generando las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de los padres de familia (o tutores) consignados en la ley.

Destacan como áreas oscuras, en las que pudieran estarse presentando problemas de incumplimiento regular y extendido, algunas que afectan gravemente la economía de las familias con menores recursos y el acceso de sus hijos/as a los servicios escolares, tales como la relativa a las cuotas y aportaciones “voluntarias”. La opacidad en esta materia, aunada a la falta de procedimientos de queja y de sanciones claras para aquellos directivos o docentes que condicionan el acceso a la escuela, a clase, a un examen o a un certificado a una aportación “voluntaria”, tiene costos sociales y educativos muy altos que urgiría solventar y atender.

Otro rubro, dentro de este mismo tema, que resulta preocupante es la falta de información sobre el grado de cumplimiento por parte de las autoridades escolares de sus obligaciones frente a los padres de familia en lo concerniente a darles a conocer plantillas escolares, perfiles y desempeño de los docentes, así como datos sobre ausentismo. La falta de transparencia al respecto, en buena medida derivada de lagunas en la normatividad, hace difícil valorar qué tanto estas obligaciones se están cumpliendo, ya no digamos, si están contribuyendo a mejorar los servicios y los resultados escolares.

Conclusiones

Tras la revisión de las principales obligaciones (explícitas e implícitas) en cuestión de transparencia dentro de la normatividad, podemos apreciar que el INEE es la institución educativa que más obligaciones explícitas tiene; en las cuales la mayoría de las veces están delimitados los objetivos, periodicidad, fechas y formatos. Lo anterior permite tener una evaluación más precisa. En contraparte, la SEP es la que tiene el mayor número de obligaciones implícitas o ambiguas, emanadas principalmente de la LGE, es decir, la columna vertebral en materia de legislación educativa después del artículo tercero constitucional.

Uno de los factores que podría estar influyendo es que la LGE data de 1993 y se ha ido reformando desde entonces, mientras que la LINEE y la LGSPD son más recientes, y al ser éstas leyes secundarias, se espera que definan responsabilidades con mayor precisión. Sin embargo, en muy pocas ocasiones dichas leyes retoman las generalidades presentes en la LGE. Esta poca precisión legislativa, en ocasiones genera un desconocimiento generalizado sobre lo que los ciudadanos le pueden exigir a las autoridades. Asimismo, la ambigüedad hace que con un trabajo superficial se pueda dar por cumplida la obligación, fomentando así la cultura de la simulación. Si bien no es necesario transparentar y definir todas las obligaciones paso por paso, pues terminaría por entorpecer o retardar el cumplimiento, es importante trabajar con los conceptos claves, pues no queda claro qué implican cada una de las obligaciones. Más bien, el problema es definir los temas y conceptos críticos, pues con ellos como guía es más fácil identificar las metas y ver si los objetivos se materializan, así como conocer los avances o retrocesos. Por lo tanto, sería importante revisar la redacción de la legislación y buscar articular transversalmente los documentos normativos, con la finalidad de evitar ejercicios de simulación.

Otro de los problemas recurrentes es la falta de requerimientos de periodicidad y actualización de datos dentro de la legislación vigente en materia de transparencia y rendición de cuentas en el sector educativo. En el caso de las bases de datos e indicadores sería conveniente uniformar tipos de archivo, pues

si bien el INEE presenta sus documentos en Excel y SPSS, la SEP muy pocas veces permite la descarga de datos. Cualquier tipo de información, sin importar el formato, debe ser reconocida como valiosa por parte de las instituciones y autoridades. Sin embargo, la simple existencia de la información no promueve el ejercicio de la transparencia, por ello es trascendental establecer distintos tipos de difusión periódica. Por ejemplo, el INEE está realizando un esfuerzo muy importante por tener un diagnóstico por entidad federativa del sistema educativo en su conjunto (programas, indicadores, estado y componentes), mejor conocido como Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME). Sin embargo, no es posible encontrar el programa por estado (a pesar de que sí existe) en la página del Instituto. Este ejemplo muestra que no solo es importante generar información, sino garantizar su adecuada difusión.

A continuación, y con base en el análisis presentado en este capítulo, señalamos los retos que observamos con relación a transparencia y la rendición de cuentas para las tres categorías de obligaciones examinadas.

Retos de obligaciones explícitas y precisas

Un reto importante que enfrentan las autoridades educativas para dar cumplimiento cabal a sus obligaciones legales de transparencia y rendición de cuentas tiene que ver con la capacidad para solventar los requerimientos técnicos y materiales que supone el diseño, construcción y operación cotidiana de portales que permitan acceso ágil y sencillo a la información y los datos que están obligados a generar y difundir. Otro obstáculo clave se relaciona con la falta o deficiente especificación en las normas relevantes de parámetros, criterios y requisitos mínimos de formato y accesibilidad para la difusión de la información. Por ejemplo, resultaría de enorme utilidad para hacer de la transparencia y la rendición de cuentas un instrumento efectivo para contribuir a la mejora, tanto de la gestión como de los resultados educativos, la emisión de ciertas reglas. Por ejemplo, establecer como requisito, entre otros, el que las bases de datos de instituciones como las de la SEP y el INEE sean: de fácil consulta y uso; estén actualizados y disponibles en formatos descargables (Excel, por citar un ejemplo); y que, siempre que sea posible, se incluyan series históricas (en particular de 2012 a la fecha, para poder evaluar avances y pendientes en la instrumentación de la reforma educativa).

Retos de obligaciones imprecisas o ausentes

Es necesario destacar que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas locales han realizado esfuerzos para dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en las diversas leyes federales relacionadas a la educación. Si bien observa-

mos avances en cuanto a la presentación de la información y el diseño de los portales de internet de las instituciones, en ocasiones, éstos incluyen diversos apartados relacionados con temas de divulgación y, en muchos casos, formatos de solicitud de transparencia, lo cual encarece su acceso.

Nuestra revisión indica que el grado de cumplimiento de las obligaciones que corresponden al INEE es relativamente elevado, con excepción de aquellas que están contenidas en la LGE, cuyas imprecisiones en redacción son mayores a las de la LINEE. La mayoría de las obligaciones referidas a la Secretaría de Educación Pública y autoridades educativas locales se encuentran contenidas, por su parte, en la LGE y, en menor medida, en la LGSPD. En los casos en los que la ley se refiere a la secretaría por su nombre, el grado de observación de la ley es mayor. Sin embargo, es conveniente señalar algunos retos por superar.

Muchas de las obligaciones contenidas en la LGE corresponden a las autoridades educativas de los ámbitos federal y local, pero la ley no especifica, en muchos casos, los formatos, plazos e incluso el actor encargado de hacer cumplir la obligación. Es importante precisar que, si bien la ley no tiene que ser forzosamente punitiva, sí puede resultar conveniente especificar sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones, pues esto pudiera elevar las probabilidades de observancia de la ley.

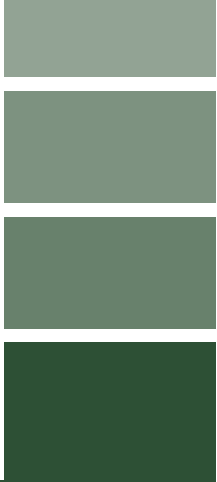
Encontramos que el factor de redacción de la ley es clave, pues en muchos casos es difícil determinar a qué se refieren exactamente los verbos empleados (por ejemplo, impulsar, establecer, fortalecer, desarrollar, entre otros). Sobra decir que, si en la ley no queda claro el sujeto obligado, cabe la posibilidad de que nadie asuma la responsabilidad ante la ausencia de claridad.

Algunos de los temas que plantean mayores retos y riesgos, con todo, en particular para el caso de los mandatos más importantes de la reforma educativa, son cuatro. Primero, la ausencia, a casi cinco años de iniciada esa reforma, de una definición precisa y operacionalizable en indicadores de la noción de calidad educativa. Segundo, la falta de elementos normativos que permitan evaluar el grado en el cual la evaluación educativa en general está contribuyendo o no a elevar la calidad de la educación mexicana. Tercero, las importantes deficiencias en materia de transparencia y, por tanto, de rendición de cuentas efectiva en lo que se refiere al nuevo sistema de ingreso, promoción y permanencia docente. Y, cuarto, las serias imprecisiones en lo que hace a la especificación de las condiciones para asegurar el ejercicio de los derechos de participación y del derecho para exigir rendición de cuentas para los padres de familia (o tutores) y, por tanto, para que el ejercicio de estos derechos pudiese actuar como herramienta, a nivel escuela, para incentivar mejores procesos de gestión y mejores aprendizajes para los estudiantes.

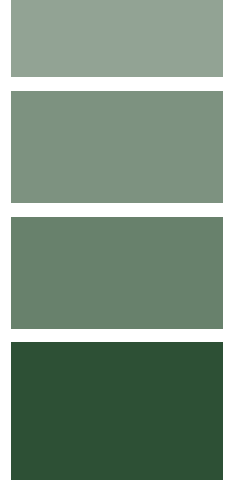
Para cerrar este capítulo, conviene subrayar la importancia de dos retos generales que enfrentan el grueso de las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas más allá de su grado de precisión.

Primero, recordar que la rendición de cuentas requiere de transparencia efectiva, es decir, de la posibilidad material de que el ciudadano común pueda acceder de forma sencilla a cualquier tipo de información que por ley deba ser pública. La existencia de mecanismos y herramientas que lo hagan posible resulta indispensable para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información de las personas. Para avanzar en ello, así como para actualizar el potencial de la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas para mejorar la gestión y los resultados educativos, resultaría de la mayor relevancia en esta era digital el que los sujetos obligados contasen con portales de internet bien organizados, actualizados, relevantes y de fácil acceso.

Segundo, destacar que probablemente uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la transparencia y la rendición de cuentas en el sector educativo tanto en lo general como en muchas de sus áreas medulares tiene su origen en las enormes complejidades institucionales y políticas asociadas al esquema de distribución de facultades y obligaciones entre instituciones y, en especial, entre el orden federal y el estatal. Al respecto, conviene enfatizar que buena parte de la capacidad de cumplimiento de los sujetos obligados de sus obligaciones de transparencia, depende de la colaboración de las autoridades educativas y financieras estatales. En virtud de ello, fortalecer la coordinación entre éstas resulta fundamental, pues, sin ella, será muy difícil cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas y hacer de éstas palancas efectivas para la transformación educativa.



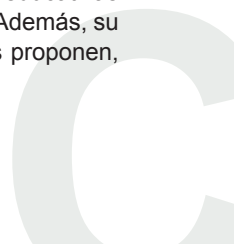
Capítulo 5.
Información para monitorear
el avance de la reforma educativa



El objetivo de este capítulo es analizar qué tan útiles son los datos disponibles en los portales de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para determinar el cumplimiento del Estado a impartir una educación de calidad. De manera particular, nos enfocamos en examinar si las bases de datos e indicadores en estos sitios contribuyen a comprobar si los estudiantes han alcanzado el máximo logro de aprendizaje. Esta estrategia parte del supuesto de que, en las sociedades de la información, aquello no disponible en línea, o que requiere de una búsqueda exhaustiva está, en la práctica, bajo el manto de la opacidad.

Además de retomar los pilares del derecho a una educación de calidad antes presentados, hemos incorporado dos elementos para estructurar nuestra discusión. En primer lugar, la noción de que el derecho a la educación está compuesto por tres dimensiones: el acceso a la educación, la permanencia en la escuela y el logro de aprendizajes (INEE, 2015a). Esto parte del supuesto de que para poder recibir y participar en procesos educativos de calidad en las aulas, los educandos potenciales, primero tienen que acceder a la escuela y, después, permanecer en ella. Por lo tanto, creemos importante subrayar que el acceso y la permanencia son condiciones necesarias para el aprendizaje.

En segundo lugar, este capítulo incorpora dos documentos elaborados por la Secretaría de Educación Pública para nutrir la discusión sobre los indicadores relevantes para medir el avance de la reforma educativa: el *Modelo educativo para la educación obligatoria* y la *Ruta para la implementación del modelo educativo* (SEP, 2017a; 2017b). Recurrir a estos materiales tiene como propósito anclar nuestro estudio en el proceso de construcción del modelo educativo a partir de los diálogos que las autoridades educativas sostuvieron con la sociedad civil, tanto en 2014 como en 2016. Además, su incorporación al análisis es valiosa porque ambos documentos proponen,



implícita o explícitamente, indicadores para medir el avance de la reforma, particularmente el documento de la ruta de implementación.

El análisis de la información disponible en los portales de la SEP y el INEE está estructurado conforme a los pilares del derecho a una educación de calidad. En particular, en lo expuesto en el decreto de reforma al artículo 3° de la Constitución, ya que ahí se enlistan los principales elementos que la autoridad vincula con la calidad de la educación y el máximo aprendizaje de los alumnos: es decir, los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos. Por lo tanto, en la primera sección nos concentramos en mostrar las bases de datos e indicadores más relevantes para evaluar los avances en el ejercicio del derecho a la educación en materia de acceso, permanencia y, sobre todo, en aprendizaje.

En la segunda sección, nos enfocamos en los planes y programas de estudio, o de manera más amplia, en el planteamiento curricular, particularmente en relación con las distintas modalidades de PLANEA, una prueba cuyo objetivo es medir los aprendizajes clave de los estudiantes (INEE, 2015b, p. 15). En la tercera sección, presentamos indicadores sobre organización escolar e infraestructura centrales para monitorear la transformación de las escuelas en espacios de aprendizaje, con especial énfasis en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y en el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). En la cuarta sección, volcamos la mirada a la idoneidad docente y directiva, particularmente a la relación con la formación y desarrollo docentes y, en general, las bases del Servicio Profesional Docente. Al final, reflexionamos sobre la utilidad de las anteriores bases de datos e indicadores de cara a los retos que nuestro país enfrenta en materia de equidad e inclusión y gobernanza.

Antes de proceder, conviene aclarar que los títulos de las siguientes secciones del capítulo aluden a las categorías analíticas más amplias que utilizamos para estructurar el análisis. Dada la enorme variación o imprecisión al nombrar componentes o rubros similares en las distintas normas y documentos vinculados a la reforma educativa más reciente, las secciones aluden a los grandes temas vinculados con los elementos que en la legislación se asocian con la calidad de la educación. Por ejemplo, hemos titulado la segunda sección Planes y programas de estudio porque en el documento del *Modelo educativo para la educación obligatoria* se les considera parte del planteamiento curricular, mientras que en el decreto de reforma se les asocia con los materiales y métodos educativos. No obstante, si nos remitimos al artículo 10 de la Ley General de Educación, estos rubros son parte del cuarto componente del sistema educativo nacional: es decir, los planes, programas, métodos y materiales educativos.

Por tal motivo, como la organización escolar y la infraestructura educativa del decreto de reforma están estrechamente relacionadas con el SIGED y la infraestructura educativa (el noveno y décimo componentes del sistema educativo nacional), el análisis de estos elementos se vincula con el planteamiento de La Escuela al Centro en el modelo educativo. Finalmente, la sección sobre idoneidad docente y directiva al que el decreto de reforma alude incorpora todo lo relacionado con la operación del Servicio Profesional Docente (tercer componente del sistema educativo, según la LGE), así como la formación y desarrollo profesional docente (tercer eje del modelo educativo). Conviene apuntar, también, que, además de su centralidad en el planteamiento del Nuevo Modelo Educativo mexicano, estos dos elementos constituyen ejes clave del planteamiento dominante a nivel internacional, como señalamos en el Capítulo 1, sobre los aspectos que se deben enfatizar en la búsqueda de una educación de mayor calidad.

El derecho a una educación de calidad: acceso, permanencia y aprendizaje

La materialización del derecho a una educación de calidad depende de garantizar al menos el ejercicio de tres derechos: el acceso al sistema educativo, la permanencia en la escuela y el logro de aprendizajes significativos y relevantes para la vida (INEE, 2015a, p. 36).

[...] la ruta de la titularidad del derecho a una educación de calidad para todos implica que niñas, niños y adolescentes en su totalidad deben tener garantizados al menos tres derechos: el de acceso a la educación, a la permanencia en la escuela y a obtener logros óptimos de aprendizajes relevantes, útiles y significativos para sus vidas. En la contraparte, la ruta de la titularidad de las obligaciones del Estado mexicano implica el deber de éste de promover, respetar, proteger y garantizar que se cumpla el derecho a una educación de calidad para todos, el cual se debe materializar en políticas, legislación y, en general, en intervenciones públicas que aseguren que los diversos componentes del sistema educativo, es decir, docentes, directivos, infraestructura educativa, organización escolar, programas, materiales y métodos educativos cumplan con los criterios de equidad, eficiencia, eficacia, pertinencia, suficiencia, relevancia e impacto esperado. (INEE, 2015^a).

Si aceptamos esta propuesta del INEE, luego de revisar la información basada en los portales de la SEP y el INEE, podemos afirmar que, en general, la información sobre acceso y permanencia es más completa y tiene un historial más largo que la del aprendizaje. Esto obedece a que, durante varias

décadas, la expansión del sistema educativo mexicano y su desempeño en materia de acceso y permanencia tuvo prioridad sobre el aprendizaje.³¹

Desde esta óptica, nuestro país ha realizado considerables esfuerzos para proveer información para analizar avances en todas estas dimensiones del derecho a la educación. Por parte de la SEP, el portal del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa ([www.sniesep.gob.mx](http://www.sniesep.sep.gob.mx)) ofrece información básica del sistema educativo, misma que permite rastrear la evolución de indicadores de acceso y permanencia. Este sistema, desarrollado en 2005 conjuntamente por el INEE y la SEP (INEE, 2005), brinda información sobre la estructura y dimensión del sistema educativo en su apartado de Estadísticas Educativas (i.e., matrícula escolar, maestros y las escuelas en distintos niveles educativos). De igual forma, en su apartado de Indicadores y Pronósticos Educativos, el portal contiene datos para medir el acceso y permanencia de los estudiantes (i.e., cobertura, absorción, abandono y reprobación).

De forma complementaria, el Banco de Indicadores del INEE constituye un esfuerzo adicional por facilitar la consulta y descarga de datos relacionados con las características y evolución del sistema educativo mexicano. Estos indicadores, que surgen de sistematizar la información del *Panorama Educativo de México*, la publicación anual del INEE, tocan temas relacionados con acceso, trayectoria, procesos de gestión escolar y logro educativo (<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos>). Por ejemplo, algunos indicadores sobre trayectoria incluyen el porcentaje de alumnos con ingreso oportuno a la primaria o de alumnos en situación de rezago grave. Por tal motivo, el Banco de Indicadores del INEE provee información relevante para monitorear avances en el ejercicio del derecho a la educación respecto a acceso, trayectoria y aprendizaje.

Mención especial merece el microsítio de indicadores del INEE ya que provee indicadores sobre el estado de la educación obligatoria en múltiples ámbitos. Este sitio probablemente es la mejor fuente para consultar

31 ¿Realmente el acceso y la permanencia escolar se vinculan con la calidad? Si bien el acceso y la permanencia en la escuela no son reflejo directo de la calidad entendida como máximo logro de aprendizaje, creemos que ambos son condiciones necesarias para lograr este objetivo. Esto obedece a que un sistema educativo con poca cobertura y que sistemáticamente excluye a gran parte de la población escolar puede ofrecer, en el mejor de los casos, una quimera de educación de calidad para todo un país. De igual forma, un sistema educativo cuyas escuelas no logran motivar a sus alumnos, y en cuyas aulas predomina el aburrimiento y la memorización, difícilmente motivará a sus alumnos a permanecer en ellas. Aunque la permanencia en el sistema escolar no depende únicamente de lo que las escuelas o las autoridades educativas hacen, ya que las condiciones socioeconómicas de una familia pueden tener un peso significativo, es indiscutible que, sin acceso ni permanencia, difícilmente un sistema educativo puede ofrecer una educación de calidad que se traduzca en aprendizajes útiles y relevantes para la vida de sus estudiantes.

datos sobre el sistema educativo y sus componentes porque se basa en lo publicado en el *Panorama Educativo de México* desde hace quince años (http://www.inee.edu.mx/indicadores_/index.html). En cuanto a la facilidad para descargar los datos, que vienen en formato Excel, es posible descargar archivos en programas estadísticos como SAS, además de consultar indicadores temáticos, e incluso prontuarios de indicadores y estadísticas. Por lo anterior, tanto el portal de la SEP y, especialmente, el del INEE, contienen información oportuna para medir el avance del sistema educativo en cuanto a acceso y permanencia.³²

Dada la falta de consenso sobre un indicador inequívoco y la aplicación intermitente y no necesariamente comparable a lo largo del tiempo de pruebas de logro escolar nacionales, el panorama para el seguimiento y valoración de la calidad de los aprendizajes es menos promisorio. Si bien monitorear indicadores de acceso o trayectoria es complejo, dicha dificultad es sustancialmente menor que hacerlo para el caso de los aprendizajes de los estudiantes. Por ejemplo, cuantificar cuántos alumnos abandonan la escuela es algo más sencillo que acordar cuál será la batería de preguntas para determinar si un alumno ha aprendido algo y en qué medida. Además, la aplicación de pruebas por parte de distintas organizaciones nacionales e internacionales, y durante distintos períodos, complica aún más el panorama, ya que hay diferentes visiones sobre lo que un aprendizaje útil, relevante o efectivo es. Asimismo, la falta de continuidad y comparabilidad intertemporal en la aplicación de pruebas, y el impacto de cambios curriculares, complica la posibilidad de valorar los avances con el paso del tiempo.

Esta situación caracteriza a los *Estándares Nacionales*, una de las pruebas en el portal del INEE que la SEP diseñó para medir la comprensión de lectura y la habilidad matemática de los alumnos en los grados terminales de primaria y secundaria a finales de los noventa y que dejaron de aplicarse en 2003 (Backhoff, 2004). La comparación longitudinal arroja análisis poco fiables sobre la evolución del aprendizaje debido a que, entre 1998 y 2003, se utilizaron distintas pruebas (INEE, 2005). Además, el panorama relacionado con el uso de esta base de datos se complica aún más porque los únicos datos disponibles son tablas de Excel con las respuestas de los estudiantes a las pruebas y los cuestionarios para los ciclos escolares 2002-2003 y 2003-

32 El Banco de Indicadores del INEE tiene información sobre acceso y trayectoria relacionados con los siguientes rubros para educación básica y media superior: tasas de cobertura (neta y bruta), tasa de matriculación según avance escolar, porcentaje de alumnos con matriculación oportuna, tasa de matriculación por edad, porcentaje de alumnos con ingreso oportuno a primaria, porcentaje de alumnos en rezago grave y avance regular, porcentaje de alumnos con extra edad grave, porcentaje de alumnos en edad normativa, tasa de aprobación, tasa de deserción, tasa de eficiencia terminal, probabilidad de avance normativo, tasa de promoción, tasa de egreso, porcentaje de abandono durante la trayectoria ideal respecto a la generación total y respecto al total de desertores, entre otros indicadores.

2004. Por lo tanto, un primer paso encaminado hacia la transparencia sería poner a disposición de la ciudadanía los datos para los períodos anteriores (1998-2002), a pesar de la inconsistencia metodológica y de las limitaciones relacionadas con análisis o comparaciones longitudinales.

La utilidad de los *Exámenes de Calidad y el Logro Educativo* (EXCALE) también es limitada. Si bien la información en el portal del INEE incluye datos de preescolar a secundaria para las pruebas aplicadas a los alumnos para los ciclos escolares 2004-2005 y 2012-2013, estas pruebas representativas a escala nacional y por modalidad educativa, que en su última aplicación evaluaron a 50,602 alumnos en 3,964 escuelas en español, matemáticas, formación cívica y ética y ciencias naturales, han sido vulnerables a cambios curriculares.³³ Dado el estrecho vínculo entre EXCALE y los planes y programas oficiales, rastrear variaciones en aprendizajes en el tiempo resulta un reto mayúsculo. Por lo tanto, EXCALE es una prueba con serias limitaciones para medir avances en el tiempo.³⁴

A pesar de que la *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares* (ENLACE) tiene la reputación de haber sido corrompida por haber vinculado sus resultados con incrementos salariales y otros beneficios al magisterio, esta información solamente está disponible en el portal de la SEP (<http://www.enlace.sep.gob.mx/>). En este sentido, conviene puntualizar que ENLACE fue una prueba censal, cuya ejecución resultó inédita en nuestro país, pero que la reforma educativa eliminó con la llegada de una nueva prueba llamada *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes* (PLANEA) como veremos más adelante.

Afortunadamente, algunas bases de datos tienen la virtud de medir habilidades menos susceptibles a pruebas basadas primordialmente en planes y programas oficiales. Esta situación describe evaluaciones internacionales en las que México participó en los noventa, como el *Tercer Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias* (1995), una prueba aplicada por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo. No obstante, como el Cuadro 16 demuestra, la participación de México en TIMSS —como a esta prueba se le conoce— fue un ejercicio único, a pesar

33 La información está disponible tanto en formato de texto (ASCII) como para los programas estadísticos de SPSS y SAS. Además de los logros académicos de los estudiantes, las bases incluyen las respuestas a los cuestionarios de contexto a alumnos, padres de familia, docentes y directores.

34 La idea de que EXCALE evitaría la inconsistencia de los Estándares Nacionales fue una misión cumplida a medias. Si bien EXCALE permite realizar mediciones sobre aprendizajes basadas en el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas de estudios oficiales (INEE, 2005), ahí mismo radica su debilidad, ya que, cualquier cambio curricular altera los contenidos medidos. En este sentido, es poco sorprendente la aclaración de que las pruebas EXCALE de 2013 para sexto de primaria fueron diferentes a las de 2009 y que, para tercer año del mismo nivel educativo, lo mismo sucediera entre 2010 y 2014.

de que esta prueba se aplica cada cuatro años. En consecuencia, el no contar con un referente continuo sobre el rendimiento de los alumnos en el uso de números y medidas, formas geométricas y álgebra, entre otros, impide valorar el aprendizaje de los alumnos.³⁵ Si bien hay otras pruebas internacionales que han tenido una aplicación sin intermitencias, este patrón de intermitencias, en pruebas nacionales e internacionales, mostró la falta de una política de evaluación para rastrear el aprendizaje de los alumnos a largo plazo.

Cuadro 16. Selección de países participantes en la prueba TIMSS, 1995-2015 *

País/ Año y grado	1995		1999	2003		2007		2011		2015	
	4°	8°	8°	4°	8°	4°	8°	4°	8°	4°	8°
Alemania		●				●		●		●	
Argentina		○			○						
Australia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●				●		●			
Canadá	●	●	●							●	●
Chile			●		●			●	●	●	●
China (Taipei)			●	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia		●				●	●				
Reino Unido	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●
España		●						●		●	
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Finlandia			●					●	●	●	
Francia		●								●	
Holanda	●	●	●	●	●	●		●		●	
Israel	●	●	●		●		●		●		●
Italia	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Cuadro16. Continúa

35 Si bien los datos de 1995 de nuestro país no fueron reportados conforme a los estándares de la prueba internacional (NCES, 2017), nuestra falta de participación en dichas pruebas es algo que dificulta el monitoreo de la política educativa. Por tal motivo, valdría la pena preguntarnos si sería conveniente participar en la próxima aplicación en 2019, o si basta con pruebas internacionales que se han aplicado continuamente.

País/ Año y grado	1995		1999		2003		2007		2011		2015	
Japón	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
México	○	○										
Noruega	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●
Portugal	●	●							●		●	
República de Corea	●	●	●		●		●	●	●	●	●	●
Rusia		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Suecia		●			●	●	●	●	●	●	●	●
Suiza		●										
Tailandia	●	●	●				●	●	●			●
Turquía			●				●	●	●	●	●	●
Total	29	46	38	26	47	37	50	50	42	49	38	

* El total de países participantes es superior al reportado en este cuadro porque esta última cifra está basada en una selección no representativa de todos los casos. El cuadro distingue países que reportaron sus resultados en tiempo y forma (●) de aquellos que no lo hicieron, ya fuera por problemas de muestreo o de tasas de respuesta u otros problemas técnicos (○). Cabe señalar que, en 1999, solamente se aplicaron pruebas a alumnos de octavo grado.

Nota: Cuadro tomado del portal del *Institute of Education Sciences* y el *National Center for Education Statistics* (NCES, 2017).

Sin embargo, hay pruebas internacionales que permiten realizar análisis longitudinales vinculados con el aprendizaje que son menos sensibles a cambios curriculares. La primera es el *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (SERCE), el cual fue organizado y coordinado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Esta prueba, realizada en 2006 y disponible en el portal del INEE, es fundamental para monitorear la calidad del aprendizaje de los alumnos, ya que, como su mismo nombre lo indica, su propósito es evaluar la calidad de la educación. De hecho, una de las bondades del SERCE es que sus pruebas están basadas en los elementos curriculares comunes de la región, los cuales se enmarcan en el enfoque de habilidades para la vida de la UNESCO (LLECE, 2008). Por tal motivo, poner a disposición de la ciudadanía la base de datos más reciente es prioritario, ya que, a pesar de la participación de México en el *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (UNESCO-OREALC, 2016), esta información no está en el portal del INEE.

El *Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes* (PISA) es la segunda prueba internacional cuya aplicación ininterrumpida desde hace década y media quizá le ha valido la reputación de ser la de mayor reconocimiento en el país. Esta evaluación trianual, que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) diseña, está enfocada en el desarrollo de habilidades para la vida en tres ámbitos que, cada nueve años, se examinan con más profundidad: lectura (2000, 2009), matemáticas (2003, 2012) y ciencias (2006 y 2015). Dado su énfasis en habilidades para la vida, su historial de aplicación ininterrumpida, y una prueba cuyo diseño metodológico es menos susceptible a cambios curriculares, PISA es útil para monitorear el aprendizaje de los alumnos respecto a otros países y al interior de las entidades federativas.

Por tal motivo, tanto PISA como el SERCE/TERCE son evaluaciones que pueden ayudar a monitorear los avances en materia de aprendizaje de los alumnos mexicanos en la educación obligatoria. De hecho, dada su relevancia para medir la calidad de la educación obligatoria, conviene resaltar la aplicación de *PISA Grado 12*, una opción nacional diseñada para evaluar a los estudiantes al final de la educación media superior. *PISA Grado 12* puede ayudar a monitorear avances en la obligación del Estado a impartir una educación de calidad porque se concentra en la población de 17 y 18 años. Ya que esta base de datos solamente está disponible en el portal del INEE para 2009 y 2012, es importante asegurar su reinstauración en su próxima aplicación o la liberación de los datos de 2015.³⁶

Planes y programas de estudio

El marco jurídico de la reforma educativa establece que una educación de calidad es aquella que garantiza el máximo logro o aprendizaje de los alumnos (artículo 3º constitucional). Dada la ausencia de una propuesta que señale cuáles son los indicadores para medir dicho objetivo, es necesario reflexionar al respecto. Para empezar, conviene señalar que el modelo educativo plantea una visión del aprendizaje para el siglo XXI que trasciende el ámbito académico, en particular el ámbito cognitivo de base disciplinar. Como señala el documento *Los fines de la educación*, la educación obligatoria debe influir tanto en las motivaciones como en la forma en la que los alumnos se relacionan con su entorno social y natural. Dicho aprendizaje debe formar ciudadanos libres, responsables e informados para vivir en plenitud en el siglo XXI (SEP, 2017c, p. 1)

³⁶ Esto es crítico porque PISA ha medido las mismas habilidades mediante una metodología y pruebas similares con el potencial de detectar si los cambios curriculares o la instrumentación de ciertas políticas educativas han influido en el logro académico de los estudiantes. Reinstaurar PISA Grado 12 también es crítico por su representatividad en el ámbito nacional y para alumnos en las distintas modalidades de la educación media superior: bachillerato general (público, privado y de dos años), tecnológico y profesional técnico.

El propósito de la Educación Básica y Media Superior pública es contribuir a formar ciudadanos libres, participativos, responsables e informados, capaces de ejercer y defender sus derechos, que participen activamente en la vida social, económica y política de México. Es decir, personas que tengan la motivación y capacidad de lograr su desarrollo personal, laboral y familiar, dispuestas a mejorar su entorno social y natural, así como a continuar aprendiendo a lo largo de la vida en un mundo complejo que vive cambios vertiginosos.

Asimismo, como se expone en *Los fines de la educación*, la educación debe contribuir a la consolidación de “aprendizajes y conocimientos significativos, relevantes y útiles para la vida” (SEP, 2017c, p. 1). Si aceptamos el enunciado anterior, puede inferirse que los aprendizajes clave son el indicador más apropiado para medir el máximo logro académico o de aprendizaje de los estudiantes.³⁷

Dada la publicación de los planes y programas de estudio para la educación básica en junio de 2017, ¿qué indicadores, bases de datos y encuestas pueden ayudar a determinar si los alumnos de la educación obligatoria alcanzan el máximo logro de aprendizaje? Tentativamente, la respuesta es el *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes* (PLANEA), un conjunto de pruebas diseñadas para evaluar aprendizajes clave en los grados terminales de la educación obligatoria. PLANEA es la mejor opción para medir el impacto de la reforma educativa porque, a diferencia de EXCALE, su objetivo es la evaluación de aprendizajes fundamentales, relativamente estables en el tiempo, para la adquisición de otros aprendizajes (INEE, 2015b). Estas mediciones que actualmente evalúan campos como el lenguaje y comunicación y las matemáticas, a partir de 2017, incluirán las ciencias naturales y la formación cívica y ética.

Puesto que el esquema de aplicación original de PLANEA se modificó, conviene reparar en los elementos que cambiaron para evaluar si fueron transformaciones de fondo o forma. Originalmente, PLANEA tenía tres modalidades que variaban respecto a sus objetivos, alcances, frecuencias y sujetos involucrados en la aplicación de las pruebas (ver Cuadro 17). En un principio, el documento

³⁷ Antes de proceder en esta labor, conviene aclarar que el logro académico y el aprendizaje dependen de múltiples factores. En primer lugar, como la investigación educativa descubrió desde hace varias décadas, el contexto socioeconómico de un estudiante es el principal factor detrás de variaciones en el rendimiento educativo de los alumnos (Coleman, 1966; Jencks et al., 1972). Por tal motivo, centrarse en los indicadores, bases de datos y encuestas asociados con el modelo educativo para medir el avance de la reforma educativa no implica que sean los únicos elementos necesarios para detonar el máximo logro de aprendizaje de los alumnos. La articulación de otras políticas públicas para lograr este propósito es indispensable, tal y como becas que le faciliten a los estudiantes de sectores menos privilegiados permanecer en la escuela o transferencias como las del programa Oportunidades para que las familias de menores ingresos tengan más recursos para apoyar a sus hijos.

rector de PLANEA planteaba que la evaluación más importante para medir el avance de la calidad de la educación a nivel sistémico era la *Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional* (PLANEA/ELSEN). Esta prueba aplicada por el INEE a una muestra representativa de estudiantes de los ámbitos nacional, estatal, así como de distintos estratos escolares, se diseñó con el propósito de generar información para mejorar la política educativa en la educación obligatoria (INEE, 2015c).

Cuadro 17. Características de las tres modalidades de la prueba PLANEA originalmente planeadas

Modalidad	Aplicador	Ámbito	Tipo	Grado	Periodicidad
ELSEN	INEE	Sistema educativo nacional	Muestral	Grados terminales de educación obligatoria	Cuatrienal
ELCE	SEP en coordinación con autoridades educativas estatales	Escuela	Censal	Grados terminales de educación obligatoria excepto preescolar	Anual
EDC	Docentes de 4° grado	Escuela	Censal	Cuarto grado de primaria	Anual

Fuente: Elaboración propia a partir de INEE (2015c).

En el ámbito escolar, la *Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares* (PLANEA/ELCE) tuvo como propósito ofrecer a las escuelas retroalimentación para mejorar sus procesos escolares. Es decir, a diferencia de PLANEA/ELSEN, PLANEA/ELCE se concibió como una evaluación que se aplicaría cada año a una muestra de estudiantes en todas las escuelas para determinar lo que sus alumnos habían aprendido. Es decir, PLANEA/ELCE combina un diseño censal a nivel centro escolar, aunque muestral en su interior. Asimismo, a diferencia de PLANEA/ELSEN, la aplicación de PLANEA/ELCE desde un inicio se planteó como responsabilidad de la SEP y las autoridades educativas locales, y como una prueba que evaluaría contenidos más acotados que PLANEA/ELSEN, cuya aplicación es responsabilidad del INEE.

Finalmente, la *Evaluación Diagnóstica Censal* (PLANEA/EDC), se diseñó como una prueba que los docentes de cuarto grado aplicarían a sus es-

tudiantes para detectar áreas de mejora a la mitad de su trayecto en la primaria. PLANEA/EDC tuvo como propósito conocer los aprendizajes que los estudiantes habían alcanzado en años anteriores para que los docentes pudieran planear su trabajo en el cuarto grado, tanto en forma grupal como con cada estudiante. Asimismo, PLANEA/EDC tuvo como objetivo proveer insumos para que el personal directivo y docente pudiera definir la Ruta de Mejora Escolar del plantel educativo (INEE, 2015c).

En conjunto, estas evaluaciones tuvieron como propósito superar las limitaciones de EXCALE y ENLACE (INEE, 2015c). En primer lugar, como ya se señaló, la evaluación de aprendizajes relativamente estables se postuló como una fortaleza de PLANEA en relación con EXCALE. En segundo lugar, PLANEA se diseñó como una evaluación que estaría desvinculada del otorgamiento de beneficios u otro tipo de incentivos al magisterio como con ENLACE. Esto fue importante debido a que muchos maestros enseñaban para la prueba o incluso recurrían a prácticas poco éticas con tal de asegurar que sus alumnos sacaran calificaciones que les permitieran obtener ciertos beneficios.

El calendario de evaluaciones de PLANEA vigente reformuló los años en los que los distintos grados terminales serían evaluados y eliminó la modalidad de la prueba PLANEA/*Evaluación Diagnóstica Censal*. La aplicación anual de PLANEA Diagnóstica Censal, inicialmente programada hasta 2020 (INEE, 2015c), hoy ya ni siquiera forma parte del esquema de aplicación vigente (ver Cuadro 18). Por consiguiente, esta modalidad ya no es un insumo para el diagnóstico de los alumnos en todas las escuelas a la mitad de la educación primaria (cuarto grado de primaria). En segundo lugar, un cambio adicional es que, inicialmente, PLANEA/ELCE, la prueba censal a nivel escuela y muestral en su interior, iba a aplicarse anualmente, cuando ahora se aplicará los mismos años que la PLANEA/ELSEN. En consecuencia, esta modificación sustituye el esquema de aplicación cuatrienal por uno trienal. Por último, el nuevo esquema de aplicación exhibe otros cambios: mientras que preescolar iba a evaluarse en 2017, su ejecución en el nuevo calendario será en 2018.

Cuadro 18. Calendario de evaluaciones vigente de PLANEA, 2017-2020

Grado	Modalidades								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
3° de Preescolar		ELSEN		ELSEN			ELSEN		
6° de Primaria		ELCE ELSEN			ELCE ELSEN			ELCE ELSEN	
3° de Secundaria	ELCE ELSEN		ELCE ELSEN			ELCE ELSEN			ELCE ELSEN
Último grado de media superior	ELCE ELSEN			ELCE ELSEN			ELCE ELSEN		

Fuente: INEE (2017).

En cuanto a información disponible, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa tiene las bases de PLANEA-ELSEN 2015. Estas evaluaciones enfocadas en los aprendizajes clave de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria, tanto en lenguaje y comunicación como matemáticas, son el primer punto de partida para monitorear el avance de la reforma educativa. Si bien PLANEA-ELSEN 2017 aún no está disponible para tercero de secundaria, es probable que el INEE la libere en breve, ya que, recientemente, se presentó esta misma evaluación para la educación media superior.

Comparar los datos de 2015 con los de 2017 para tercero de secundaria será fundamental porque tendremos el primer punto de comparación para alumnos del mismo grado. En tanto eso ocurre, conviene apuntar que los resultados son preocupantes: como el Cuadro 19 muestra, al final de la secundaria, dos de tres estudiantes apenas son capaces de resolver problemas básicos, como comparar o realizar cálculos con números naturales (INEE, 2016).

Cuadro 19. Porcentaje de estudiantes en PLANEA: matemáticas en 3° de secundaria

Nivel	%	Habilidades asociadas
I	65.4	Resuelven problemas que implican comparar o realizar cálculos con números naturales.
II	24.0	Resuelven problemas con números decimales y ecuaciones sencillas.
III	7.5	Resuelven problemas con números fraccionarios, con signo o potencias de números naturales. Suman o restan expresiones algebraicas.
IV	3.1	Multiplican expresiones algebraicas. Resuelven problemas que implican números fraccionarios y decimales (combinados). Resuelven problemas que implican sistemas de ecuaciones. Calculan el área de sectores circulares, y el volumen de cuerpos redondos.

Fuente: INEE (2016a).

Pensando en una base de datos que complemente los resultados de PLANEA, conviene incorporar al análisis una base de datos disponible en el portal del INEE llamada *Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje* (ECEA). Esta base diseñada por el INEE permite evaluar si la reducción en contenidos curriculares que el modelo educativo propone se está acompañando de un proceso de consolidación del docente como guía del aprendizaje de sus alumnos. Por ejemplo, en la aplicación de 2014, los alumnos de primaria respondieron si, en las últimas dos semanas, sus maestros les habían pedido en clase escribir un texto, hacer un experimento, resolver un problema en grupo o exponer individualmente algún tema, o discutir u opinar sobre alguna problemática. Asimismo, en relación con sus tareas, a los estudiantes también se les preguntó si sus maestros les habían dejado hacer experimentos sobre temas de la clase, buscar información en libros, revistas o internet, entrevistar a alguien o ir a un museo, biblioteca o parque.

Si el modelo educativo avanza en la dirección que se propone, debemos observar en el futuro un aumento en dinámicas en clase o tareas que involucren un aprendizaje colaborativo o que desarrollen las habilidades de comunicación y argumentación de los estudiantes. De ahí la importancia de que un esfuerzo como el de la *Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje* perdure, ya que su historial de aplicación ha sido intermitente o metodológicamente inconsistente. Por ejemplo,

mientras que la evaluación de primaria en 2009 y 2014 incluyó el cuestionario para alumnos, la aplicada en 2009 para educación media superior no incluyó a los estudiantes. Por tal motivo, la combinación de PLANEA con la ECEA son las principales fuentes para medir el cumplimiento del Estado a garantizar una educación de calidad conforme al planteamiento curricular y los planes y programas y materiales y métodos educativos.

Organización escolar e infraestructura educativa

La estrategia de La Escuela al Centro, el segundo eje del modelo educativo plantea que todos los esfuerzos en los planteles deben traducirse en experiencias de aprendizaje significativo para sus estudiantes. Esta visión parte del reconocimiento de que la existencia de largas cadenas burocráticas ha entorpecido la labor pedagógica de los docentes y directivos. Por tal motivo, la escuela debe (SEP, 2017a, p. 97):

[Lo que el Modelo Educativo busca es] crear una escuela renovada que cuente con una organización fortalecida (docentes, directivos, estudiantes y padres de familia), recursos, acompañamiento, infraestructura, equipamiento, materiales y servicios que permitan que las aulas se conviertan en auténticos espacios inclusivos de aprendizaje donde se implemente la pedagogía que plantea el modelo.

Si poner a la escuela al centro del sistema educativo significa consolidar las aulas como los espacios de aprendizaje, ¿qué información puede ayudar a medir estos avances?

Dado que la estrategia de La Escuela al Centro está estrechamente vinculada con la organización escolar y la infraestructura educativa, esta sección analiza la consolidación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y el Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas (SATE), así como las bases de datos para rastrear avances en infraestructura, equipamiento y mobiliario, particularmente la operación de los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (Escuelas al CIEN) y los programas de la Reforma Educativa (PRE) y Escuelas de Tiempo Completo (ETC).

La creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) tuvo como paso preliminar el levantamiento del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) en 2013 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Actualmente, la información del CEMABE está disponible en el portal del INEGI y la SEP, aunque con algunas diferencias. En el portal del INEGI, la información puede consultarse mediante el *Atlas Educativo*, una plataforma que permite realizar consultas de forma sencilla, generar mapas con capas de datos (i.e., topografía,

infraestructura, grado de rezago social) y descargar archivos en varios formatos (Excel, formato de texto csv o paquetes estadísticos como SAS y SPSS).³⁸ En contraste, en el portal de la SEP, el usuario puede acceder a hipervínculos para descargar bases de datos sobre las características de los inmuebles y los centros de trabajo, así como sobre el personal y sus plazas, y las funciones que éstos desempeñaban cuando sus centros de trabajo fueron censados.

Los datos del CEMABE son aptos para analizar las condiciones de los planteles y la información sobre el personal en dichos centros de trabajo. En relación con los inmuebles, la consulta aporta elementos para determinar si en aquellos censados había filtraciones o goteras, vidrios rotos, puertas faltantes, falta de energía eléctrica, entre otras carencias. En relación con los centros de trabajo, el censo indaga si la fuente de financiamiento para el pago del mantenimiento, o incluso el salario de los maestros, proviene de los gobiernos federal, estatal, municipal o los padres de familia. El CEMABE también contiene estadísticas sobre matrícula escolar, uso y equipamiento de espacios educativos, y participación en algún programa gubernamental (Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Bajo Rendimiento, entre otros). Este vistazo a casi todas las escuelas del país permite tener un punto de partida para reflexionar sobre la situación del sistema educativo.

El CEMABE, entonces, representa la primera radiografía del sistema educativo de educación básica. No obstante, dado que el equipo técnico del INEGI solo estuvo obligado a realizar el censo de 2013, y a que es poco probable que un ejercicio de esta naturaleza se repita, es necesario monitorear el avance de la reforma educativa en infraestructura y mobiliario mediante una muestra. De ahí que la *Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje* (ECEA) del INEE sea una base de datos sumamente útil, ya que contempla aspectos como la disponibilidad de ciertos espacios físicos (aula de medios, biblioteca, salón de usos múltiples, sala para maestros, etc.), condiciones de los servicios básicos (tazas sanitarias, agua, drenaje, energía eléctrica), riesgos (escaleras sin pasamanos o pasamanos rotos o inestables) y medidas de protección (zonas de seguridad, extintores, alarma sonora y un plan de protección civil) en los planteles.

³⁸ Dado que la base de datos debe consultarse en Excel u otro formato de paquetería de estadística, una de las virtudes del Atlas Educativo es que le permite al usuario generar un reporte de un centro escolar o centros escolares. Además de que el usuario puede filtrar por entidad y municipio, si no quiere un resumen nacional, una de las ventajas es que le permite crear un reporte en cuatro rubros sobre el inmueble o centro de trabajo: equipamiento, características de los inmuebles, personal y alumnos. De esta forma, el usuario puede saber desde cuántos alumnos hay por plantel y nivel educativo hasta cuántos tienen acceso a computadora e internet. Asimismo, el CEMABE ofrece una lectura básica sobre el personal del centro de trabajo (i.e., edad, sexo y funciones).

Adicionalmente, para medir la efectividad de programas que dotan de mayores recursos directos a las escuelas y que atienden las necesidades de infraestructura de aquellas con mayores carencias, según el CEMABE, es preciso conocer la operación del Programa de la Reforma Educativa (PRE) y del Programa Escuelas al CIEN (Escuelas al CIEN). El portal del PRE (<http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>) contiene información sobre esta política que tiene como propósito disminuir el rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas y fortalecer sus capacidades de autonomía de gestión. En este sentido, el apartado de datos abiertos es particularmente útil porque sus bases de datos descargables en formato de texto csv permiten monitorear desde los montos recibidos hasta las acciones relacionadas con la adquisición de mobiliarios escolares o para contribuir a la normalidad mínima de operación escolar. De igual forma, en la sección de datos abiertos del Programa Escuelas al CIEN (<http://www.inifed.gob.mx/escuelasalcien/>), también es posible consultar el avance físico de las obras y los montos asignados por centro escolar. Por lo tanto, ambas bases de datos tienen el potencial de ayudar a medir la efectividad de estos programas conforme la reforma educativa avance, especialmente si los resultados de aprendizaje de los centros escolares se asocian con otras variables a fin de detectar si estas políticas públicas impactan el aprendizaje de los alumnos.

Dejando la infraestructura y mobiliario y la autonomía escolar para dar entrada a los elementos de organización escolar, es preciso señalar que los avances del *Sistema de Información y Gestión Educativa* (SIGED) son parciales. Aunque el SIGED tiene información histórica sobre varias bases de datos para monitorear el avance de la reforma educativa, dichos datos no son públicos, ya que, como el Cuadro 20 muestra, hay bases que la SEO aún no ha integrado al *Sistema de Información Principal* (Vázquez, 2017). Por lo tanto, la información sobre el CEMABE; los formatos 911 (2001-2016); PLANEA (2015); el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (2015-2017); el Control Escolar (2008-2015); los diagnósticos de infraestructura educativa del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (2013-2015) son datos que están en la opacidad en este portal.

Cuadro 20. Bases de datos que deben integrarse al Sistema de Información Principal del SIGED

Base de datos	Tema	Descripción	Institución u organización
Informe de Cumplimiento de Responsabilidades Profesionales, Sistema Nacional del Registro del Servicio Profesional Docente	Formación y desarrollo profesional docente	Evaluaciones a docentes conforme al Servicio Profesional Docente	CNSPD-SEP
Información sobre formación continua	Formación y desarrollo profesional docente	Operación de los servicios de formación continua que las autoridades federales y locales proveen	SEP
Censo Nacional de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)	Gestión escolar	Características físicas de todas las escuelas básicas	SEP
Sistema de Captura de Educación Inicial, Especial y Básica, vía Internet (SCIEBI-Formato 911)	Gestión escolar	Características físicas y de la población al inicio y final de cursos	SEP
Estadísticas de información de certificación y control escolar	Gestión escolar	Perfil y trayectoria académica de los alumnos	SEP
Registro continuo de las plazas asignadas a trabajadores de la educación	Recursos humanos	Relación entera de la categoría y ocupante de las plazas	FONE

Base de datos	Tema	Descripción	Institución u organización
Registro Nacional de Profesionistas	Recursos humanos	Relación de los profesionistas de la educación y sus certificaciones profesionales	SEP
Relación de bienes inmuebles para el programa Escuelas al CIEN	Infraestructura educativa	Características físicas de las escuelas beneficiadas	INIFED
PLANEA	Logro educativo	Pruebas a alumnos de cuarto y sexto grados sobre dominio de aprendizajes clave	SEP

Fuente: Cuadro adaptado a partir de Vázquez (2017).

Nota: Las siglas se refieren al ente responsable: Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), Secretaría de Educación Pública (SEP), Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) y al Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED).

Afortunadamente, hay otras instituciones que permiten el acceso a estos datos, como PLANEA, a través del INEE, o el CEMABE, a partir del INEGI. No obstante, esto no siempre es el caso, particularmente en relación con información que está únicamente en manos de la SEP, como la vinculada con la certificación y el control escolar. Dado que esto es esencial para controlar la participación del sector privado y monitorear el avance de los alumnos en el sistema educativo —mediante el sistema de equivalencias y revalidaciones de estudios—, así como para acreditar la adquisición de conocimientos —vía la emisión de certificados— (SEP, 2017f), contar con los datos del perfil y la trayectoria académica de los alumnos permitirá entender qué factores influyen en su permanencia y en el máximo logro de aprendizajes. En consecuencia, facilitar el acceso a los datos de certificación y control escolar es algo en lo que la SEP y las autoridades educativas locales deben redoblar esfuerzos. Esto puede lograrse respetando los datos personales de los alumnos, ya sea ocultando su identidad o presentando los datos en forma agregada.

Entrando en otra materia, una de las apuestas más importantes del modelo educativo fue construir un servicio técnico y de asesoría docente basado en las supervisiones escolares y consolidar el liderazgo de los directores. Por un lado, el modelo planteó que los directores debían fortalecer su liderazgo pedagógico, ya que, por varias décadas, habían estado supeditados a presiones administrativas que les quitaban tiempo para actividades centrales del quehacer educativo. Por otro lado, el *Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela* (SATE) tuvo como objetivo mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la escuela a partir de un conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados para el personal docente y el personal con funciones de dirección (SEP-CNSPD, 2017). ¿Qué bases de datos, indicadores y encuestas podrían ayudarnos a monitorear el avance en estos ámbitos, particularmente si el SATE no está en plena operación?

La *Evaluación sobre las Condiciones para la Enseñanza y el Aprendizaje* (ECEA) ofrece una ventana para mirar la calidad del liderazgo directivo, ya que los maestros deben responder preguntas sobre los responsables de guiar pedagógica y administrativamente sus centros de trabajo. Por ejemplo, una de las preguntas inquiriere si, a fin de conocer la labor del docente con sus alumnos, el director revisa los materiales de los estudiantes del docente; si visita los salones de clases de sus docentes para observar la interacción del maestro con los alumnos; o si platica con los miembros de su plantel sobre su desempeño y el de sus estudiantes, entre otros rubros. En este sentido, tomar en cuenta la opinión de los maestros es importante para medir el liderazgo directivo porque, si solamente nos basamos en los reportes o respuestas de los directores, es probable que estos últimos tiendan a sobrestimar su liderazgo pedagógico sobre el administrativo.

Debido a que para que un director pueda ejercer su liderazgo pedagógico es necesario que tenga menos trabajo administrativo, por ello se requiere dar seguimiento y reportar resultados sobre la reducción de la carga administrativa. Se necesitan indicadores para monitorear los avances en rubros como el porcentaje de escuelas públicas con plantillas completas y la consolidación de un sistema automatizado para simplificar procesos administrativos. Asimismo, si la descarga administrativa implica que cada plantel debe contar con un subdirector de gestión escolar y otro académico (Nuño Mayer, 2016), esta información deberá transparentarse, ya que, progresivamente, debemos observar un incremento en indicadores como el porcentaje de escuelas con esta estructura.

Respecto a la consolidación del SATE, conviene especificar sus propósitos y componentes centrales antes de discutir los datos para medir su avan-

ce.³⁹ Dado que el SATE es un sistema cuyos lineamientos apenas fueron publicados (SEP-CNSPD, 2017), nuestro análisis se centra en información relacionada con el Sistema Básico de Mejora. Si bien muchos elementos del SATE aluden a mecanismos o rubros que ya operaban antes de la publicación de los lineamientos (como la normalidad mínima escolar), el SATE establece que el Sistema Básico de Mejora es una estrategia educativa que enfatiza: la mejora de competencias en lectura, escritura y matemáticas; la normalidad mínima de operación escolar; la disminución del rezago y el abandono escolar y el desarrollo de una buena convivencia escolar (SEP-CNSPD, 2017).⁴⁰ Para su adecuada operación, el SATE considera necesario el fortalecimiento de los consejos técnicos escolares y los de zona, así como la supervisión escolar de zona, a la par de reducir la carga administrativa en las escuelas e incrementar la participación social.

Dada la importancia de la supervisión, conviene resaltar algunas bases de datos para medir avances en esta materia. Por un lado, la *Evaluación sobre las Condiciones para la Enseñanza y el Aprendizaje* o ECEA permite indagar si, durante el ciclo escolar en turno, el director, algún docente, el supervisor u otra figura observaron las clases de los maestros. Por otro lado, si nos atenemos a la *Ruta de implementación*, encontraremos indicadores para medir el avance en la construcción de las nuevas estructuras de supervisión.

En consecuencia, indicadores como el porcentaje de supervisores de zona con al menos un asesor técnico pedagógico, así como el porcentaje de supervisiones de zona con una estructura ocupacional completa son indicadores sobre los que progresivamente debemos observar avances (SEP, 2017b). En cuanto a la operación del SATE, los indicadores que deben transparentarse incluyen el porcentaje de supervisores capacitados en el Sistema de Alerta Temprana (SisAT) y el porcentaje de supervisores diplomados en funciones y el porcentaje capacitado en observación de

39 Los servicios del SATE se relacionan con tres ámbitos de intervención (SEP-CNSPD, 2017): práctica docente, funcionamiento y organización de la escuela y evaluaciones interna y externa. Por el lado de la práctica docente, resalta el propósito de mejorar los aprendizajes en lectura, escritura y pensamiento matemático y asegurar que los enfoques de enseñanza correspondan con el modelo educativo vigente. En cuanto al funcionamiento y organización escolar, destaca el vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima escolar, la instauración de una alerta temprana para detectar y atender a alumnos en riesgo de exclusión escolar o en rezago y desarrollar capacidades para ejercer la autonomía de gestión escolar. Finalmente, las evaluaciones se conciben como una forma de analizar información y recibir retroalimentación sobre procesos y resultados educativos para la toma de decisiones basadas en evidencia.

40 La normalidad mínima se refiere a un conjunto de requisitos que deben cumplirse en todas las escuelas públicas: ofrecer el servicio educativo conforme al calendario escolar; contar con maestros todo el año escolar; iniciar servicios y clases puntualmente; usar el tiempo primordialmente para actividades relacionadas con el aprendizaje; asegurar que todos los alumnos consoliden su dominio en lectura, escritura y razonamiento lógico-matemático (SEP, 2014).

aula. Finalmente, para medir los avances respecto a la normalidad mínima, la ruta plantea indicadores como el porcentaje de escuelas de educación básica que brindan servicios todos los días del calendario escolar.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, un conjunto de datos para evaluar el cumplimiento de las escuelas de educación obligatoria son los *Informes de actividades y rendición de cuentas* que los directores deben entregar al final del ciclo a sus comunidades escolares. La información disponible permite concluir que, mientras que el portal de informes y actividades y rendición de cuentas de la educación media superior cumple con lo solicitado, no puede decirse lo mismo de la educación básica. A pesar del cumplimiento de esta obligación por parte de la Subsecretaría de Educación Media Superior, conviene añadir que este portal podría mejorar la presentación de aquellos datos susceptibles a ser sistematizados en otro formato que no sea PDF. De hecho, todos los datos del resumen ejecutivo del informe podrían presentarse en Excel (ver Gráfica 8). De esta forma, aunque el SIGED aún no está en operación, estos informes podrían proveer insumos críticos para evaluar procesos de gestión escolar y evaluar las condiciones de la infraestructura educativa.

Gráfica 8. Elementos del Resumen ejecutivo del Informe de actividades y rendición de cuentas del plantel

<p>Situación académica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Matrícula • Egresados • Índice de certificación y titulación • Becas • Ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato o padrón de calidad
<p>Personal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura vigente del plantel • Plazas docentes concursadas
<p>Gestión financiera y administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto asignado por la SEP • Recursos por concepto de ingresos propios o autogenerados • Otros apoyos económicos • Gastos por materiales y suministros • Gastos por servicios generales • Gastos en bienes muebles e inmuebles y en obras públicas

Fuente: SEP (2017e). Formato disponible en: <http://148.207.17.6/informe2014/>

Idoneidad docente y directiva

La formación y el desarrollo profesional docentes han sido, al menos discursivamente, la piedra angular de la reforma educativa. En consecuencia, determinar los indicadores y bases de datos más relevantes para asegurar que la idoneidad docente y directiva se consoliden como condiciones necesarias para que el Estado imparta una educación de calidad es fundamental. Por lo tanto, esta sección analiza la información en los portales de la SEP y del INEE en dos apartados: las bases de datos sobre la operación del Servicio Profesional Docente y algunos indicadores para saber si las habilidades, prácticas y conocimientos de los maestros están en armonía con las exigencias del modelo educativo.

Las evaluaciones del Servicio Profesional Docente (SPD) pueden ser divididas en dos tipos. Por un lado, las evaluaciones de ingreso y promoción al SPD determinan qué aspirantes al magisterio pueden ingresar a un servicio civil de carrera análogo para el magisterio, o quiénes de los que ya trabajan como docentes pueden concursar para ocupar nuevas funciones o recibir incentivos de cualquier índole. Por otro lado, las evaluaciones del desempeño determinan si los maestros en servicio poseen las habilidades y conocimientos para desempeñar determinada función educativa. La evaluación del desempeño, que el artículo 52 de la Ley General del Servicio Profesional Docente mandata sea al menos cada cuatro años, le otorga al maestro hasta tres oportunidades para demostrar su idoneidad. De lo contrario, un resultado insuficiente en la tercera evaluación implica dar por terminado el nombramiento del docente sin responsabilidad para la autoridad educativa.

Las bases de datos del Servicio Profesional Docente sobre ingreso, promoción y desempeño cumplen con los requisitos de transparencia indispensables. Por ejemplo, la Evaluación del Desempeño Docente 2015, disponible en el paquete estadístico SPSS en el portal del INEE, tiene información sobre el sustentante y una descripción sobre las condiciones en las que se realizaron las pruebas, así como los puntajes en los distintos componentes de la evaluación. Por el lado del sustentante, aunque las bases no proporcionan datos personales, es posible acceder a su folio, sexo, fecha de nacimiento, años de experiencia en el sector público como docente, y su entidad de residencia. En cuanto a la prueba, es posible consultar desde el centro de aplicación hasta el número de exámenes presentados junto con sus respectivos puntajes y puntos de corte que clasifican el desempeño docente conforme a los siguientes grupos de desempeño: insuficiente, suficiente, bueno o destacado.

En el caso de la SEP, el portal permite hacer consultas públicas mediante el uso de distintos filtros para cada una de las modalidades de la prueba.⁴¹ Esto permite examinar, una vez que se selecciona la entidad, la función (directiva o docente) y el tipo de evaluación (educación física, educación preescolar, educación primaria, telesecundaria), entre otros rubros, la lista de prelación de docentes buenos o destacados para la evaluación del desempeño. La inclusión de la lista de prelación es fundamental ya que la jerarquización que hace sobre el desempeño docente sobre la prioridad con la que una plaza se ocupará o a qué candidato se le otorgará un determinado beneficio es lo que da credibilidad a la noción de que el mérito, y no otro criterio, es lo único que rige la operación del SPD.

Desde esta óptica, el portal de la SEP podría mejorar ya que el uso de múltiples filtros para acceder a los resultados entorpece la búsqueda de datos para todo el país o una entidad. Además, los resultados se despliegan como pantalla en vez de archivos descargables como en el portal del INEE. Por lo tanto, es crucial mejorar la presentación de los datos, particularmente porque la SEP tiene datos que el INEE no incluye, tal y como la posición en la lista de prelación del sustentante en la entidad en la que éste reside.

En el caso de la evaluación del desempeño docente, la evidencia disponible muestra que su aplicación no se hará cada cuatro años como el artículo 52 de la LGSPD mandata. Los datos para la evaluación del desempeño docente en educación básica para el ciclo escolar 2015-2016 avizoran un escenario de incumplimiento.

Como el Cuadro 21 muestra, el número de maestros que presentaron la prueba respecto al porcentaje del total de docentes de educación básica en el sector público indican que las entidades con un mejor desempeño evaluaron apenas al 12 por ciento de sus docentes. A este ritmo, una entidad con un desempeño destacado como Aguascalientes tardará casi ocho años en evaluar el cien por ciento de sus maestros. En contraste, entidades como Oaxaca, Chiapas y Michoacán tardarán más de treinta años. De ahí que contar con esta información anualmente sea crucial para generar indicadores que nos permitan monitorear la consolidación de la idoneidad docente y directiva en cada una de las entidades federativas.

41 La SEP permite hacer consultas de tipo individual y pública. La consulta individual demanda el ingreso de la Clave Única del Registro de Población (CURP) del sustentante, lo cual le permite acceder al Informe individual de resultados (el resultado de la evaluación, grupo de desempeño, criterios para determinar su nivel y sus resultados), el Informe de Cumplimiento de Responsabilidades Profesionales (lo que el director o la autoridad educativa responsable proporciona al respecto) y los Resultados Globales (lista de prelación respecto a la categoría de destacado o bueno, desempeño suficiente, personal a regularizar).

Cuadro 21. Estimación de plazo de cumplimiento de la evaluación del desempeño docente al 100% de los docentes de educación básica en el sector público

Entidad	Docentes que presentaron la EDD (A)	Docentes en Educación Básica (B)	Maestros evaluados (%) $C=(A/B) * 100$	Años para la meta de 100% $D=(100/C)$
Aguascalientes	1,325	10,510	12.6	7.9
Yucatán	2,346	18,724	12.5	8.0
Quintana Roo	1,332	10,822	12.3	8.1
Tamaulipas	3,315	27,290	12.1	8.2
Colima	833	6,891	12.1	8.3
Estado de México	14,205	117,730	12.1	8.3
Chihuahua	3,554	29,536	12.0	8.3
Distrito Federal	7,047	58,649	12.0	8.3
Puebla	6,177	51,538	12.0	8.3
Coahuila	2,840	23,799	11.9	8.4
Zacatecas	1,998	16,748	11.9	8.4
Guanajuato	5,608	47,066	11.9	8.4
San Luis Potosí	3,427	29,106	11.8	8.5
Campeche	960	8,189	11.7	8.5
Tabasco	2,427	20,781	11.7	8.6
Veracruz	9,345	81,208	11.5	8.7
Nayarit	1,415	12,314	11.5	8.7
Baja California Sur	652	5,984	10.9	9.2
Jalisco	6,926	63,633	10.9	9.2
Tlaxcala	1,259	11,602	10.9	9.2
Morelos	1,449	13,386	10.8	9.2
Sinaloa	2,940	27,656	10.6	9.4
Baja California	3,013	28,374	10.6	9.4
Durango	2,050	19,757	10.4	9.6
Nuevo León	4,141	40,360	10.3	9.7

Cuadro 21. Continúa

Entidad	Docentes que presentaron la EDD (A)	Docentes en Educación Básica (B)	Maestros evaluados (%) $C=(A/B) * 100$	Años para la meta de 100% $D=(100/C)$
Sonora	2,133	22,422	9.5	10.5
Hidalgo	2,597	28,037	9.3	10.8
Querétaro	1,018	14,002	7.3	13.8
Guerrero	2,334	44,278	5.3	19.0
Oaxaca	1,634	51,445	3.2	31.5
Chiapas	1,742	57,025	3.1	32.7
Michoacán	1,271	48,674	2.6	38.3

Fuente: Estimaciones propias a partir del número y porcentaje de maestros evaluados por grupo de desempeño y entidad federativa en educación básica en el ciclo escolar 2015-2016 (SEP, 2017h) y el número de docentes en educación básica por entidad federativa, según el Cuarto Informe de Labores (SEP, 2016). Los docentes que presentaron la Evaluación del Desempeño Docente son aquellos que resultan de restar el total de maestros evaluados en las entidades federativas menos el número que la SEP clasifica como "no presentó". Los docentes en educación básica se refieren al total de maestros en el sector público.

Cuadro 22. Índice de cumplimiento de las entidades respecto a la Evaluación del Desempeño Docente

Entidad	Total de registros en plataforma					
	Meta (A)	Docentes	Directores, subdirectores y supervisores	Directores a regularizar	Total (B)	Índice de cumplimiento $IC=(B/A) * 100$
Aguascalientes	1,283	1,260	235	0	1,495	117
Baja California	3,289	0	0	0	0	0
Baja California Sur	665	50	231	0	281	42
Campeche	934	969	311	0	1,280	137
Coahuila	2,780	1,206	55	5	1,266	46
Colima	792	16	0	0	16	2
Chiapas	6,477	0	0	0	0	0
Chihuahua	3,515	210	47	2	259	7
Ciudad de México	6,863	5,342	467	7	5,816	85
Durango	2,299	1	0	0	1	0

Entidad	Meta (A)	Total de registros en plataforma				Índice de cumplimiento IC=(B/A)**100
		Docentes	Directores, subdirectores y supervisores	Directores a regularizar	Total (B)	
Guanajuato	5,427	14	0	0	14	0
Guerrero	5,264	0	0	0	0	0
Hidalgo	3,212	0	0	0	0	0
Jalisco	7,494	0	0	0	0	0
Estado de México	13,751	5,811	1,174	23	7,008	51
Michoacán	5,473	0	0	0	0	0
Morelos	1,541	1,252	0	0	1,252	81
Nayarit	1,449	342	4	0	346	24
Nuevo León	4,693	0	0	0	0	0
Oaxaca	5,824	0	0	0	0	0
Puebla	5,969	1	0	0	1	0
Querétaro	1,605	1	0	1	2	0
Quintana Roo	1,316	144	0	0	144	11
San Luis Potosí	3,409	3,398	815	26	4,239	124
Sinaloa	3,264	0	0	0	0	0
Sonora	2,640	58	0	1	59	2
Tabasco	2,408	405	69	0	474	20
Tamaulipas	3,302	0	0	0	0	0
Tlaxcala	1,309	40	11	0	51	4
Veracruz	9,457	9,028	3,363	0	12,391	131
Yucatán	2,276	0	0	0	0	0
Zacatecas	2,020	19	66	2	87	4
Total	122,000	29,567	6,848	67	36,482	30

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre la Evaluación del Desempeño en el marco del nuevo modelo educativo respecto al seguimiento del ciclo escolar 2017-2018 CNSPD-SEP (2017, p. 9)

Nota: El índice de cumplimiento denota el grado en el que las metas de evaluación fueron cumplidas (IC=100). Cuando la meta fue mayor a lo planeado, el índice toma valores mayores a cien. Una entidad cuyo IC es 137 es un estado cuya meta fue treinta y siete por ciento mayor a lo planeado. De manera análoga, un IC menor a cien indica la medida en que la meta estuvo por debajo de lo planeado. Si el IC es 85, entonces, la meta estuvo quince puntos por debajo de lo planeado ($100-85=15$).

Las cifras más recientes confirman el incumplimiento de las metas de evaluación del desempeño docente. Dada la meta de evaluar en 2017 a 150,000 docentes (122,000 en educación básica y 28,000 en educación media superior), los resultados confirman un panorama de cumplimiento desigual entre las entidades federativas. Como el Cuadro 22 muestra, mientras que en algunas las metas de evaluación para 2017 se superaron, hay otras cuyo nivel de cumplimiento es marginal o nulo. Los contrastes son reveladores: mientras que entidades como Campeche superaron su meta en 37 por ciento, hay quince entidades que no lograron que ningún docente, director o supervisor se registrara en la plataforma en línea al menos para refrendar su intención de participar en este proceso.

Ahora bien, si el mérito es el único factor que determina el ingreso y el avance en el Servicio Profesional Docente, ¿qué tanto ayuda la información en los portales de la SEP y el INEE a despejar toda duda sobre el impacto de otros criterios? ¿Realmente todos los docentes que obtienen nuevas plazas las han concursado? ¿Es posible concluir que las prácticas que antes premiaban la lealtad sindical u otro tipo de criterios de control político se han erradicado? Para empezar a responder a estas interrogantes, es necesario señalar algunas deficiencias relacionadas con las listas de prelación.

Las listas de prelación indican el orden con el que las nuevas plazas en el SPD o el acceso a otro tipo de promociones o incentivos debe efectuarse. Dado que antes de la reforma educativa el impacto de otros criterios era la norma, el uso de listas basadas en el desempeño docente es una práctica que brinda oportunidades para que los maestros con puntajes más altos accedan a dichos beneficios. Si bien la información en el portal de la SEP incluye el lugar que el sustentante ocupa en la lista de prelación es necesario incluir datos para determinar si aquellos docentes al inicio de la lista realmente están ocupando las plazas disponibles o los beneficios que concursaron. De lo contrario, un listado de sustentantes ordenados por puntaje en el que no se da certeza del beneficio obtenido es algo que abona a la incertidumbre, merma la credibilidad de los concursos, y no genera la certeza para que la participación en los concursos sea nutrida, como el Cuadro 22 indica.

Conclusiones

Este capítulo presentó un breve análisis sobre la forma en la que algunas bases de datos e indicadores disponibles en los portales de la SEP y el INEE pueden ayudar a monitorear el avance de la reforma educativa. Debido a la falta de definición de un indicador o un conjunto de indicadores que puedan dar sentido a la forma en la que la reforma educativa avanza, nuestro análisis retoma la información existente para destacar avances

en materia de acceso, permanencia y aprendizaje. Si bien establecer que el derecho a la educación tiene tres vertientes analíticamente distintas, la indefinición respecto al significado de un término como el máximo aprendizaje de los alumnos limita el uso de la información disponible. Por tal motivo, determinar qué indicador o base de datos permitirá determinar si los alumnos alcanzan el máximo logro de aprendizaje posible es un asunto que debe ser sometido a una amplia discusión pública.

Ante este panorama y la ausencia de una política de planeación educativa que se ha traducido en la aplicación intermitente o única de pruebas nacionales o internacionales o que muchas veces tuvieron cambios metodológicos significativos, PISA y SERCE/TERCE son las mejores opciones disponibles para monitorear el avance de la reforma educativa. Esto obedece a que PISA y SERCE/TERCE son pruebas cuya aplicación ha sido regular y, sobre todo, cuyo énfasis se asocia con aprendizajes menos sensibles a cambios curriculares. Por lo tanto, asegurar la difusión en tiempo y forma de bases como la del TERCE, que aún no está disponible en el portal del INEE, permitirá rastrear avances en aprendizaje.

Quizá más importante que SERCE y TERCE, no podemos arriesgarnos a perder PISA Grado 12. Esta opción nacional de PISA, cuya aplicación no es obligatoria, es crucial porque ninguna base de datos internacional evalúa el aprendizaje y las habilidades para la vida de los estudiantes al final de la educación obligatoria. Por lo cual, la falta de datos para 2015, ya sea porque no han sido divulgados por el INEE o, más preocupante, por su falta de aplicación ese año, debe inquietar a las autoridades educativas y a la comunidad académica.

Por ello, garantizar su aplicación en 2018 permitirá saber si la reforma educativa se tradujo en mejores resultados al final del sexenio del mismo gobierno que la impulsó. Esto obedece a que los últimos datos disponibles son de 2012, es decir, un año antes del inicio de la reforma educativa. Si bien sería ideal tener datos para 2015, es decir, unos años después de que la reforma fuera puesta en marcha, la comparación entre 2012 y 2018 arrojará resultados para evaluar preliminarmente el impacto de la reforma educativa.

En cuestión de bases de datos nacionales, PLANEA es probablemente la mejor opción para evaluar el cumplimiento del Estado de impartir una educación de calidad. Aunque no hay ningún señalamiento explícito que indique que PLANEA será la evaluación para medir el máximo aprendizaje de los alumnos, su alineación con los aprendizajes clave, es decir, lo que el modelo educativo plantea que les permitirá a los estudiantes aprender a aprender, hacen de PLANEA una evaluación fundamental para medir el avance de la reforma educativa. De ahí que evitar cambios en los esquemas de aplicación

como los que se hicieron a los planeados en el documento rector de PLANEA y, especialmente, en la metodología de su aplicación, sean modificaciones que deban evitarse a toda costa. De otra manera, la prueba puede sufrir vulnerabilidades como las que caracterizaron evaluaciones como los *Estándares Nacionales*, EXCALE y ENLACE.

El hecho de que PLANEA parezca ser la mejor prueba disponible para medir avances en el aprendizaje de los alumnos no significa que no debamos pensar en la necesidad de impulsar el uso de bases de datos mejor alineadas con los propósitos de la reforma. Para empezar, la medición de habilidades socio afectivas como las que PLANEA evalúa probablemente no están del todo alineadas con la evolución en el desarrollo de habilidades socioemocionales e interpersonales como las que caracterizan al modelo educativo. En tanto diseñamos una prueba de esa índole, una base de datos que probablemente ayudará a entender la formación de ciudadanos que el modelo educativo impulsa es CÍVICA. Esta base de datos, próxima a difundirse en el portal del INEE, identificará el grado de preparación de los jóvenes a nivel internacional en distintos niveles sobre formación cívica. Si bien esto no se asocia explícitamente con el máximo logro de aprendizaje, monitorear el tipo de ciudadanos que el sistema educativo forma es relevante por su conexión con *Los fines de la educación en el siglo XXI*.

Los rubros anteriormente discutidos plasman la necesidad de pensar en evaluaciones de largo aliento que tengan como propósito concebir a los estudiantes y a las escuelas como algo más que un contexto académico propiamente. El énfasis en el máximo logro de aprendizaje relega a un segundo plano importantes dimensiones asociadas con el impacto de las escuelas en la vida de los estudiantes. Por lo tanto, sería conveniente plantearnos si no valdría la pena monitorear un grupo de estudiantes, desde su primer punto de contacto con el sistema educativo hasta su salida de este. Este seguimiento en forma de panel permitiría entender desde por qué los alumnos salen del sistema hasta las trayectorias asociadas con una permanencia más larga en el sistema. De igual forma, una base de datos de esta índole nos permitiría estudiar la transformación de los niños y niñas en adolescentes para obtener una mirada mucho más compleja sobre el papel de la escuela en la vida de los niños, niñas y jóvenes: desde cómo influyen en la formación de amistades y de pareja hasta comportamientos que pueden poner en riesgo su vida académica como el inicio de actividades sexuales de manera precoz o el consumo de drogas.

Ahora bien, dado que el aprendizaje de los alumnos está en función de múltiples factores, es fundamental dar seguimiento a aquellos que la reforma vincula explícitamente con el máximo logro de aprendizaje. En cuanto a infraestructura y el uso de prácticas pedagógicas asociadas con

el planteamiento del modelo educativo, la *Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje* (ECEA) que el INEE aplica es relevante por dos motivos. En primer lugar, porque el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos para la Educación Básica y Especial (CEMABE) fue un ejercicio inédito que es poco probable que se repita en el corto plazo. Por lo mismo, contar con una base de datos que informe sobre las condiciones de infraestructura de las escuelas a partir de una muestra representativa es fundamental. La ECEA mostrará qué tan rápida o no es la transformación de las escuelas en espacios de aprendizaje donde hay desde servicios básicos como baños, agua y drenaje hasta espacios que requerirán de más inversión como las llamadas aulas de medios.

Los datos sobre los resultados de la ECEA también ofrecen elementos valiosos para evaluar la medida en la que prácticas pedagógicas asociadas con el modelo educativo toman forma en las aulas. Si bien es cierto que la ECEA consulta a alumnos y maestros para saber si los segundos les dejan, a los primeros, tareas que involucren desde el desarrollo de habilidades de comunicación oral mediante exposiciones individuales o de resolución de problemas en grupo, es importante incorporar otras herramientas sobre el uso del tiempo en clase (Razo y Cabrero, 2015). Por lo tanto, una base de datos que permitirá medir el uso de prácticas de enseñanza innovadoras es el *Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje* (TALIS).

TALIS, encuesta a maestros de la OCDE, aporta elementos para conocer y evaluar las condiciones de enseñanza y aprendizaje que se nutre de las opiniones de maestros y directores a partir de cuestionarios aplicados desde 2008 cada cinco años (2008, 2013 y 2018) en cuarenta y cinco países. La ventaja de TALIS será que, en 2018, México participará en una nueva vertiente de la prueba en que se videograbará la forma en la que los maestros dan clases. Esto permitirá entender desde qué aspectos de la enseñanza se relacionan con el aprendizaje hasta el grado en el que la forma y la estructura de una lección de matemáticas se asocia con un mejor o peor desempeño de los alumnos en PISA (OCDE, 2017b). Cuando TALIS esté disponible en el portal del INEE, habrá otro indicador para medir la idoneidad de los docentes en las aulas y el liderazgo pedagógico de los directores en sus escuelas.

En cuanto a las evaluaciones docentes, el capítulo muestra algunas de las limitaciones de las bases disponibles como insumos para determinar si dichas políticas educativas realmente aseguran que los mejores candidatos permanezcan en las aulas. Para empezar, es claro que la obligación de evaluar a los docentes cada cuatro años mediante la Evaluación del Desempeño Docente es algo que ninguna autoridad educativa cumplirá. Aunque lo anterior es un claro incumplimiento de la ley, conviene plantearnos si el esquema de evaluación de permanencia es, no solamente logísticamente

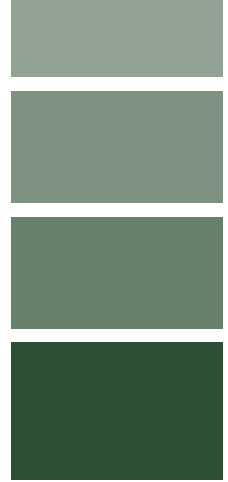
viable, sino útil para asegurar que los mejores docentes estén en las aulas. La aplicación continua de evaluaciones de tal envergadura, en la que el trabajo de un docente está en juego, es quizá algo que debería ser sujeto a un número menor de evaluaciones en la vida profesional de un maestro.

Independientemente de lo que ocurra con las evaluaciones de ingreso, permanencia y promoción, conviene pensar en instaurar evaluaciones que nos permitan determinar si los maestros tienen las habilidades para hacer de los propósitos del modelo educativo una realidad en las aulas y en las escuelas. En este sentido, es necesario transitar de cuestionarios que solamente preguntan a los docentes si utilizan cierta práctica educativa, o si creen que cierta práctica es pedagógicamente útil, hacia la medición *in situ* de las prácticas docentes en el aula. En este sentido, una combinación de la modalidad de clases videograbadas como las que TALIS impulsa, junto con observación del uso del tiempo, es algo que permitirá monitorear las áreas que debemos fortalecer en nuestros docentes y orientar la oferta de formación continua.

Finalmente, hay dos temas que no podemos dejar de lado en relación con la construcción de indicadores y la alimentación de bases de datos esenciales para monitorear el avance de la reforma educativa. Por un lado, quienes utilizan las bases de datos deben hacer un esfuerzo por incluir variables que permitan detectar si las brechas entre ciertos grupos sociales o entre modalidades educativas efectivamente se cierran. Ya que el modelo educativo plantea que las escuelas deben ser espacios inclusivos y equitativos, el sistema educativo en su conjunto debe velar por propiciar estas condiciones mediante diversos apoyos. Por otro lado, la alimentación de bases de datos que requieren de la colaboración de distintas autoridades educativas locales, en coordinación con la SEP, es un tema que requiere de mayor visibilidad política para penalizar la falta de provisión de información a sistemas de información críticos como el SIGED.



Capítulo 6.
Los claroscuros de la educación de calidad



El concepto de la calidad de la educación aportó un elemento aglutinador clave para la conformación de una coalición entre múltiples partidos políticos en el seno del Pacto por México a favor de una transformación institucional de fondo en el sector educativo. La ambigüedad asociada con este término explica, en parte, el establecimiento de la inusual alianza entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido político que por más de setenta años gobernó México; un partido de centro derecha como el Partido Acción Nacional (PAN), y otro de centro izquierda como el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Si bien esta ambigüedad abonó a la construcción de un consenso entre las distintas fuerzas políticas al inicio de la reforma, su paulatina transformación en obligaciones jurídicas concretas, en algunos casos derivó en mandatos ambiguos de origen. Esto supone un reto para el nexo entre la transparencia y la educación, ya que muchas de estas obligaciones abren resquicios a la libre interpretación sobre la manera en la que es posible medir el cumplimiento de dichas obligaciones o monitorear el avance de la reforma educativa.

Como a la coalición que en los ochenta en Estados Unidos unió a grandes empresarios, conservadores y liberales en temas educativos, así como activistas en derechos civiles en torno a la “excelencia en la educación” (Rhodes, 2015), en México la noción de la calidad educativa articuló una alianza improbable entre partidos políticos históricamente antagónicos en un contexto en el que el *statu quo* parecía inamovible. Tras décadas marcadas por la “simbiosis atípica” entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y las autoridades educativas, un largo período de *impasse* legislativo en temas de fondo tras el arribo del gobierno dividido en 1997, dos sexenios —bajo la administración del PAN— de un SNTE con márgenes de autonomía e influencia sin precedentes y una Coordinadora



Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que mostró su reiterado y abierto rechazo a intentos previos de reforma como la Alianza por la Calidad de la Educación, pocos habrían pensado siquiera que una reforma que trastocó los cimientos del sistema educativo mexicano era viable.

Esta coalición improbable a nivel de partidos políticos se acompañó de alianzas análogas entre actores de la sociedad civil. De manera destacada, grupos de expertos e intelectuales (muchos de ellos de izquierda), medios de comunicación (en especial, el periódico *Reforma*), y organizaciones civiles como Muévete por la Educación y, en particular, Mexicanos Primero, una agrupación vinculada con el sector empresarial. Desde otro ángulo, la influencia de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también marcó el rumbo de la reforma educativa. Los resultados de México en la prueba PISA y las recomendaciones que la OCDE formuló, en particular entre 2009 y 2010, contribuyeron a abonar el terreno para el cambio y a aportar insumos fundamentales para la dimensión técnica de la reforma educativa impulsada a finales de 2012. En suma, esta coalición amplia e inesperada entre partidos políticos de derecha, izquierda y centro, organizaciones civiles nacionales como Mexicanos Primero, organizaciones internacionales (OCDE, en particular) y un gobierno centralmente interesado en acotar el poder del SNTE a fin de recuperar la rectoría del Estado sobre la conducción del sistema educativo hizo posible echar a andar una ambiciosa agenda de reforma bajo la bandera de la educación de calidad.

La ambigüedad del concepto de la calidad de la educación aunada a la prioridad concedida tanto por el gobierno federal como por los liderazgos de los dos principales partidos de oposición de limitar el enorme poder que había ganado el SNTE sobre el sistema y la política educativa permitió que esta coalición improbable fraguara y que, al menos en un principio, fuera lo suficientemente fuerte para resistir el rechazo de actores como el SNTE y la CNTE. Conforme la reforma educativa fue avanzando, al asentar los detalles que normarían la nueva relación con el magisterio y muy particularmente el nuevo sistema de ingreso, promoción y permanencia docente, las nuevas atribuciones del INEE, así como la que enmarcaría lo que eventualmente se transformó en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) la coalición que originalmente hizo posible la reforma empezó a desdibujarse. Por ejemplo, al establecer que los maestros en servicio que no aprobaran la Evaluación del Desempeño Docente serían despedidos, la reforma trastocó derechos laborales que crisparon al magisterio y a grupos al interior de los partidos políticos que no estaban de acuerdo con los alcances de dicha propuesta. En el caso del PRD, las disputas sobre los alcances del Servicio Profesional Docente tensaron los ánimos al interior del partido y generaron

problemas al interior de su bancada en el Congreso, ya que algunos legisladores no querían apoyar lo que su líder de partido había negociado en el seno del Pacto por México.

Si bien en un inicio el fuerte contenido de deseabilidad en conjunto con la falta de precisión del concepto de calidad educativa contribuyó a impulsar la agenda de reforma, el haberlo hecho sobre un término sujeto a múltiples interpretaciones ha tenido un costo. Por un lado, como la revisión al marco jurídico nacional de la reforma educativa muestra, la posibilidad de evaluar la calidad de la educación como objetivo central de la reforma demanda analizar sistemáticamente qué rubros, factores o elementos se asocian con la calidad, particularmente en relación con la forma en la que su operación garantizará el máximo aprendizaje de los alumnos. Dado el uso laxo de algunas expresiones tales como “máximo logro de *aprendizaje*”, y a veces el “máximo logro *académico*” de los alumnos, podemos empezar a ver que no siempre hubo consistencia en su uso. Adicionalmente, aun si aceptamos que el máximo logro de aprendizaje de los alumnos es el principal objetivo de la política educativa tras la reforma, ¿cómo podemos medir el aprendizaje? ¿Mediante un indicador o varios? ¿Con evaluaciones integrales o pruebas estandarizadas?

Aun si concedemos que el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) es la forma en que debemos medir este objetivo, ¿cómo nos aseguramos de que dicho aprendizaje sea el máximo posible? Estas preguntas reflejan una situación preocupante ya que algunas obligaciones requieren que pensemos lo que quienes redactaron las normas tenían en mente. La falta de indicadores precisos o señalamientos claros sobre las obligaciones da pie a una situación en la que el incumplimiento de fondo puede ser la norma en la que sujetos obligados como el propio INEE y hasta la misma SEP caerán por diseño. Si a esto añadimos la falta de emisión de plazos o de consecuencias por no colaborar en procesos que requieren de la coordinación entre, digamos, las autoridades educativas locales y la SEP, estamos ante un marco normativo que indirectamente incentiva el incumplimiento.

Esta trayectoria de la reforma educativa hacia compromisos y obligaciones puntuales que fueron formulados en un entorno en donde la calidad se prestaba a múltiples interpretaciones es lo que hemos sometido a análisis. En primer lugar, nos pareció fundamental asentar en qué consiste la calidad de la educación desde el ámbito académico, pero, sobre todo, desde el ámbito jurídico. Esto obedece a que la transparencia y la rendición de cuentas encontrarán puntos de acceso anclados en la reforma educativa siempre que aludan a las obligaciones que las autoridades educativas y

otros organismos tienen respecto al cumplimiento de la obligación del Estado de impartir una educación de calidad. Por tal motivo, en el primer capítulo discutimos los principales aspectos relacionados con el concepto de la calidad de la educación en los ámbitos nacional e internacional, y luego los conectamos con los procesos de reforma en materia de transparencia y rendición de cuentas en el segundo.

El objetivo del tercer capítulo fue rastrear las obligaciones que los sujetos obligados adquirieron en materia de transparencia y rendición de cuentas con la reforma educativa. La revisión del marco jurídico nacional de la reforma educativa nos permitió identificar cuáles son los pilares del derecho a una educación de calidad; es decir, la forma en la que en el marco jurídico se concibe la relación entre los distintos componentes del sistema educativo nacional, la evaluación, la rendición de cuentas y el máximo aprendizaje de los estudiantes. Por otro lado, la revisión del marco jurídico permitió establecer interconexiones con las obligaciones en materia de transparencia que tratamos en el segundo capítulo. La conjunción de toda esta revisión del marco jurídico derivó en la delimitación de una serie de obligaciones que los sujetos obligados deben cumplir para asegurar el cumplimiento de la obligación del Estado de impartir una educación de calidad.

El análisis del cuarto capítulo muestra que el nivel de cumplimiento de los sujetos obligados respecto a sus obligaciones en materia de educación y transparencia en el ámbito federal es desigual. Casi ocho de cada diez obligaciones explícitas en materia de transparencia recaen en la SEP y el INEE (81.8%); mientras que la SEP es responsable de quince de las treinta y tres obligaciones (45%), el INEE es responsable de doce de estas mismas treinta y tres (36.4). En este sentido, la desigualdad no solo obedece a que un actor es responsable de más obligaciones que otro, sino al nivel de cumplimiento de las obligaciones que a cada uno de ellos les compete. Pensando en la SEP, hay siete obligaciones sobre las que no hay nada propiamente o sobre las que solamente encontramos documentos que aluden a dichas obligaciones. Por si esto no fuera poco, hay otras dos obligaciones que involucran un cumplimiento tardío o parcial. En el caso del INEE, el grado de cumplimiento de sus doce obligaciones es alto tanto en forma (83.3%) como en fondo (75%). ¿A qué factores responden estas variaciones en el grado de cumplimiento?

Tentativamente, ya que esto merece ser analizado a profundidad en otro estudio, podemos señalar como responsables a la deficiente técnica legislativa y al esquema de gobernanza del sistema educativo. Por un lado, el panorama favorecedor para el INEE obedece a que gran parte de sus responsabilidades se desprenden de una ley de reciente creación como la LINEE que, salvo marcadas excepciones, estipula las obligaciones

con lenguaje preciso. De hecho, las obligaciones del INEE que no fueron cumplidas a cabalidad son aquellas que tienen imprecisiones en la misma LINEE o que se derivan directamente de la Ley General de Educación.

De manera análoga, aunque en sentido inverso, el panorama poco favorecedor para la SEP obedece, en gran parte, a problemas de técnica legislativa y a los retos de gobernanza que caracterizan al sistema educativo. Para empezar, casi todas las obligaciones que involucran a la Secretaría de Educación Pública y a las autoridades educativas locales se encuentran en la Ley General de Educación y, en menor medida, la Ley General del Servicio Profesional Docente. Dado que casi todas estas obligaciones corresponden a las autoridades educativas en los ámbitos federal y local en contextos en los que no se especifica ni los formatos, plazos o el actor responsable de su cumplimiento, es posible asegurar que el incumplimiento obedece a un problema de origen.

Y aun cuando este no es el caso, es decir, cuando queda claro quién es responsable de qué, el hecho de que haya un grado de interdependencia para el cumplimiento de una obligación entre dos o más actores eleva el riesgo de incumplimiento, particularmente ante la ausencia de plazos perentorios o sanciones que incentiven a todos los actores involucrados en un mismo proceso a cumplir con lo que la ley mandata. Saber si esta falla de origen fue deliberada o accidental es algo que es importante reconocer para que, cuando el marco jurídico se reforme o se impulsen nuevos cambios, este tipo de ambigüedades no sean la camisa de fuerza que limite el mismo monitoreo y avance de la reforma educativa.

Desde esta óptica, quizá el mayor desafío para la transparencia y la rendición de cuentas tiene en última instancia su origen en las enormes complejidades institucionales y políticas asociadas al esquema de distribución de facultades, competencias y obligaciones entre instituciones y, en especial, entre el orden federal y el estatal. Por lo tanto, es importante discutir cómo el mismo legislativo puede minar la capacidad de cumplimiento de los sujetos obligados cuando no se establece claramente cuál será la consecuencia del incumplimiento, particularmente en casos de obligaciones que involucran cierto grado de interdependencia. En este sentido, es necesario pensar cómo podemos fortalecer el nivel de colaboración y la coordinación entre autoridades federales y las autoridades educativas y financieras estatales para facilitar la recolección de datos que es indispensable para cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas y, en última instancia, para maximizar las posibilidades de que la política educativa cumpla sus objetivos centrales.

Por lo tanto, un asunto pendiente será reflexionar la forma en la que la transparencia y la rendición de cuentas impactan el ámbito educativo en las entidades federativas. Como muestran las estimaciones relacionadas con los años que las distintas entidades tardarán en cumplir que el total de sus docentes presenten la Evaluación del Desempeño Docente contenidas en el quinto capítulo, los estados han respondido a este reto de instrumentación de la política pública con distintos ritmos. Si bien todo indica que ninguno evaluará al cien por ciento de sus maestros cada cuatro años, no es lo mismo cumplir esta obligación constitucional en diez que en treinta o cuarenta años.

Por tal motivo, la difusión de esta información debe complementarse de acciones que presionen a las autoridades educativas en las entidades federativas y a otros actores involucrados en asegurar que los datos contribuyan realmente a virar el curso o a acelerar el paso con el que un cambio como el que la reforma educativa marca se materializa en acciones concretas.

Ahora bien, respecto a la información con la que contamos para evaluar el avance de la reforma educativa, conviene mencionar algunos claroscuros que se desprenden del análisis presentado en el quinto capítulo. Por un lado, hay que reconocer que la secrecía con la que hasta hace unas décadas se resguardó la información sobre la calidad del sistema educativo mexicano hoy es asunto del pasado. No obstante, la llegada de la sociedad de la información y la interconexión de la educación y la transparencia también suponen nuevos retos. En primer lugar, a diferencia de la coyuntura en la que Gilberto Guevara Niebla (1991, 1992) realizó el estudio que lo llevó a concluir a principios de los noventa que nuestro país era de reprobados, la información que en ese tiempo fluía a cuentagotas, hoy lo hace abundantemente.

Por lo tanto, uno de los desafíos de nuestros tiempos es hacer el mejor uso posible de los datos disponibles, es decir, asegurarnos de que, en efecto, profundicen nuestro conocimiento sobre las dinámicas económicas, sociales y políticas detrás de la realidad educativa de nuestro país y ofrezcan elementos para avanzar hacia una educación de calidad para todos los mexicanos.

En este sentido, si la información transparentada no se acompaña de otros datos para explotarla a cabalidad, es poco probable que la política educativa se reformule y corrija problemas de fondo. Por ejemplo, el hecho de transparentar los puntajes de los maestros en la Evaluación del Desempeño sin datos que permitan conocer su trayectoria académica o profesional dificulta de manera significativa contribuir a la formulación de mejores políticas educativas. A fin de proteger los datos personales y que éstos no sean un factor que limite el cruce de datos, las autoridades educativas podrían

proveer bases de datos que fusionen los datos del folio del sustentante con otros que obren en otras bases de datos y que pueden ser unidas por un mismo identificador como la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), sin que ésta se revele ni a la comunidad académica ni a la sociedad.

En segundo lugar, un nuevo reto es darle sentido al caudal de información disponible. El simple hecho de tener más datos sobre cierto fenómeno educativo no necesariamente implica que realmente conocemos lo que queremos saber o que estamos midiendo aquello verdaderamente relevante. Para empezar, si los indicadores o las bases de datos no aportan la información requerida para un adecuado seguimiento y evaluación de los temas nodales de la política educativa, la disponibilidad de datos y documentos puede dar la impresión de ser útil, cuando en realidad, el fenómeno o pregunta por responder continuarán en la opacidad analítica. Por ejemplo, si el modelo educativo señala que las habilidades socioemocionales e interpersonales son fundamentales en el siglo XXI, el no contar con una evaluación que permita rastrear su evolución es una omisión importante.

En consecuencia, conviene que los expertos en el ámbito de la educación socioemocional e interpersonal se pregunten qué tanto una prueba como PLANEA atiende los planteamientos del modelo educativo. Dado que PLANEA se aplicó por primera vez en 2015, es decir, un año antes de la segunda discusión del modelo educativo, y su planteamiento final en 2017, e incluso antes de que se desarrollaran los planes y programas de estudio, habría que preguntarnos qué tanto evaluaciones como PLANEA atienden los elementos esenciales que debemos medir si queremos que los objetivos plasmados en el documento *Los fines de la educación* se materialicen. Cuidar que la eventual modificación de la prueba no afecte su comparabilidad será fundamental, ya que éste ha sido uno de los principales problemas en la aplicación de pruebas de aprendizaje de los alumnos.

A pesar del anterior panorama de claroscuros, este libro deja en claro que el derecho a la educación y el derecho de acceso a la información comparten importantes puntos de interconexión capaces de producir sinergias para transformar la realidad educativa de nuestro país. Para empezar, la materialización del derecho a la educación demanda, al menos, el ejercicio de tres derechos: el acceso al sistema educativo, la permanencia en la escuela y el aprendizaje útil y significativo para la vida (INEE, 2015a).

De manera análoga, el derecho de acceso a la información depende del ejercicio de tres facultades interrelacionadas: buscar, difundir y recibir información (López-Ayllón, 1984, 2015). En este sentido, el derecho a recibir información y el derecho a una educación de calidad entendida como el

máximo logro de aprendizaje representan la máxima expresión de cómo dos derechos en sus formas más acabadas pueden detonar sinergias para asegurar que el nexo entre transparencia y educación se traduzca en la obtención de información relevante y que obligue a las autoridades educativas y a otros sujetos obligados a asegurarse de que avancemos en el establecimiento de las condiciones para acelerar el ritmo con el que las escuelas se transformarán en los espacios de aprendizaje que el modelo educativo plantea.

Bibliografía

Acedo, C.; Adams, D. y Popa, S. (2012). *Quality and Qualities: Tensions in Education Reforms*. Rotterdam: Sense Publishers/UNESCO.

Ackerman, J. (2004). "Co-Governance for Accountability: Beyond Exit and Voice". *World Development*. 32 (3): 447–463.

Alexander, R. (2008). *Education for All: The Quality Imperative and the Problem of Pedagogy*. Londres: Institute of Education.

Andere, E. (2006). *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*. México: Editorial Planeta.

Arellano, D. (2005). "La transparencia desde la teoría de las organizaciones". En Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/CIDE: 52-57.

Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México. 1887-1994*. Ciudad de México: CIDE.

— (2013). *Los maestros de educación básica en México: trabajadores y profesionales de la educación*. Documento preparado para el foro "Hacia la creación de un Servicio Profesional Docente: diálogos necesarios sobre evaluación, formación e implementación". Ciudad de México. Senado de la República.

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Backhoff, E. et al. (2004). *Resultados de las pruebas nacionales (2004): comprensión lectora y matemáticas. 6° de primaria y 3° de secundaria*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Ball, C. (2009). "What Is Transparency?". *Public Integrity*. 11 (4): 293-308.

Banco Mundial (1995). *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. Washington, DC: Banco Mundial.

— (2003). *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Servicios para los pobres*. Public Disclosure Authorized.

— (2015). *What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper*. Washington, DC: Banco Mundial.

— (2017). *World Development Indicators*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en <http://wdi.worldbank.org/table/5.11> [Consultado el 31 de julio de 2017].

Barrett, A.; et al. (2008). “The concept of quality in education: A review of the ‘international’ literature on the concept of quality in education”. *EdQual*. 2: 1–19.

— (2011). “A Millennium Learning Goal for Education Post 2015: a question of outcomes or processes”. *Comparative Education*. 47 (1): 119-133.

Becker, G. (1964). *Human capital*. New York: Columbia University Press.

Benavot, A. y Tanner, E. (2007). *The Growth of National Learning Assessments in the World 1995-2006*. París: UNESCO-IBE. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001555/155507e.pdf>

Bergh, A. (2011). “Why Quality in Education – and What Quality? A Linguistic Analysis of the Concept of Quality in Swedish Government Texts”. *Education Inquiry*. 2 (4).

Biesta, G. (2010). *Good education in age of measurement: Ethics, politics, democracy*. Boulder, CO: Paradigm.

Blanco, E. (2011). *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Bottani, N. (1991). *OCED international education indicators*. Presentado en la Asamblea General de la IEA (International Education Achievements) Enschede, Países Bajos. Agosto de 1991.

Bracho, T. y Zorrilla, M. (2015). “Perspectiva de un gran reto” en María Norma Orduña. (ed.). *Reforma educativa. Marco normativo*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Bruns, B.; Filmer, D. y Patrinos, H. A. (2011). *Making schools work: New evidence on accountability reforms*. Washington, DC: The World Bank.

— Luque, J. (2015). *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: The World Bank.

Carmona, J. (2015). “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”. En Jaqueline Peschard (coord.) *10 años del derecho de acceso a la información en México: nuevos paradigmas para su garantía*. Ciudad de México: INAI: 7-15.

Carnoy, M. y Loeb, S. (2002). "Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis". *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 24 (4): 305–331.

Cejudo, G.; López-Ayllón, S. y Ríos, A. (eds.). (2012). *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. Ciudad de México: CIDE.

— Ríos, A. (2012). "Capacidades institucionales de los órganos garantes". En Guillermo Cejudo, M. Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos (eds.). *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. Ciudad de México: CIDE.

CIDGE (2014). *Guía de implementación de datos abiertos*. Ciudad de México: Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico.

Clarke, M. (2014). "The sublime objects of education policy: quality, equity and ideology". *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*. 35 (4): 584-598.

Clemens, S. (2014). "Trust-Based Learning and Its Importance in Intercultural Education". *CLCWeb: Comparative Literature and Culture*. 16 (3). Purdue University Press.

CNSPD-SEP. (2017). *Evaluación del desempeño en el marco del nuevo modelo educativo*. Ciudad de México: Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente y Secretaría de Educación Pública. Disponible en: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/\(2017\)/spd/reunion18-mayo/nuevo-modelo18y19.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/(2017)/spd/reunion18-mayo/nuevo-modelo18y19.pdf)

Coleman, J. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC: U.S. Department of Health, Education, and Welfare. Office of Education.

COMAIP (s.f.). *El ABC de la transparencia*. Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/EI%20ABC%20de%20la%20Transparencia.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contreras, S. y Backoff, E. (2014). "Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre ENLACE, Excale y Pisa". *Nexos*. 1 de octubre.

Corrales, J. (1999). *The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks*. Washington, DC: World Bank.

Chabbott, C. (1996). "Constructing Educational Development: International Development Organizations and the World Conference on Education for All". Disertación doctoral. Stanford University School of Education.

Cheng, M. (2014). "Quality as transformation: educational metamorphosis". *Quality in Higher Education*. 20 (3): 272-289.

Darling-Hammond, L. (2000). "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence". *Education Policy Analysis Archives*. 8 (1). Arizona State University.

— Wilhoit, G. y Pittenger, L. (2014). *Accountability for college and career readiness: Developing a new paradigm*. Stanford. CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.

Decreto por el que se reforman los artículos 3° en sus fracciones II, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de febrero de 2013.

De Hoyos, R.; Espino, J. y García, V. (2010). "Determinantes del logro escolar en México: primeros resultados utilizando la prueba Enlace media superior". Ciudad de México: Subsecretaría de Educación Media Superior (inédito).

— Ganimian, A. y Hollan, A. (2016). "Combining Diagnostic Feedback and Capacity-Building for Schools in Argentina". The World Bank Panel Paper: Two to Tango?

Della-Sala, M. y Knoepfel, R. (2015). "Measuring the alignment between states' finance and accountability policies: The opportunity gap". *Education Policy Analysis Archives*. 23 (61). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1782>

Demas, A. y Arcia, G. (2015). *What matters most for school autonomy and accountability: A framework paper*. SABER Working Paper Series. Washington, DC: Banco Mundial.

Echávarri, J. y Peraza, C. (2017). "Modernizing schools in Mexico: The rise of teacher assessment and school-based management policies". *Education Policy Analysis Archives*. 25 (90).

El Universal (21 de diciembre de 2012). "Congreso aprueba reforma educativa; va a estados". Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/891508.html>

ENAIID (2016). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: OXFAM-México.

Fierro, A. y Gil-García, R. (2012). “Más allá del acceso a la información”. En Guillermo Cejudo, M. Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos (eds.). *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. Ciudad de México: CIDE.

Filmer, D.; Hasan, A. y Pritchett, L. (2006). *A Millennium Learning Goal: Measuring real progress in education. Working Paper 97*. Washington, DC: Center for Global Development.

Fox, J. (2016). “Doing accountability differently: A proposal for the vertical integration of civil society monitoring and advocacy”. Anti-Corruption Resource Center. U4 Issue Paper. 4.

—Aceron, J. (2007). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Londres: Oxford University Press.

Franco, E. y Pardinás, J. (2013) “El acceso a la información pública en México: antecedentes, conquistas y retos”. *En 10 años de Transparencia en México*. México: IFAI.

Fukuyama, F. (2013). “What Is Governance?”. *Governance*. 26 (3).

Fuller, B. (1986). “Defining school quality”. En J. Hannaway & M.E. Lockheed (eds.) *The contribution of the social science to educational policy and practice: 1965–1985*. Los Angeles: McCutchan Publishing Corporation: 33–69.

Gaventa, J. y McGee, R. (2013). “The Impact of Transparency and Accountability Initiatives”. *Development Policy Review*. 31(SI): 3–28.

Gindin, J. (2008). “Sindicalismo docente en México. Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 32 (17): 351-375.

González, L. y Hernández, M. (2015). “El derecho de acceso a la información pública. la obligación de transparencia y el empoderamiento ciudadano”. En Jaqueline Peschard (coord.) *10 años del derecho de acceso a la información en México: nuevos paradigmas para su garantía*. Ciudad de México: INAI: 79-97.

Gottfried, M. et al. (2017). "Friends and family: A literature review on how high school social groups influence advanced math and science course-taking". *Education Policy Analysis Archives*. 25 (62). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2857>

Graue, M.; Delaney, K. y Karch, A. (2012). "Ecologies of education quality". *Education Policy Analysis Archives*. 21 (8).

Green, A. (2013). *Education and State Formation: Europe, East Asia and the USA*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Grek, S. (2009). "Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe". *Journal of Education Policy*. 24 (1): 23-37.

Grindle, M. (2004). *Despite the odds: the contentious politics of education reform*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

— (2007). "Reforma a pesar de su improbabilidad: mejorando la calidad de la educación" *Pensamiento educativo*. 40 (1): 131-152.

Guerrero, J. P. (2005). "Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto". En Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y CIDE: 46-52.

Guerrero, E. (2005). "Libros, autores e ideas para abrir una discusión". En Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/CIDE: 26-36.

— (2015). *Transparencia y seguridad nacional*. Cuadernos de transparencia Ciudad de México, Núm. 18. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Guevara-Niebla, G. (1991). "México: ¿un país de reprobados?". *Nexos*. 1 de junio.

— (1992). *La catástrofe silenciosa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

— (2016). *Poder para el maestro, poder para la escuela*. México: Cal y Arena.

Gurstein, M. (2011). "Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone?". *First Monday*. 16 (2).

Hamilton L.; Stecher, B. y Yuan, K. (2008). *Standards-Based Reform in the United States: History, Research and Future Directions*. RAND Corporation.

Hanushek, E. y Raymond, M. (2004). "Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?" *National Bureau of Economic Research Working Paper*. 10591. Cambridge, MA. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w10591.pdf?new_window=1

— Woessmann, L. (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and Economics of Growth*. Boston: MIT Press.

Harvey, L. y Green, D. (1993). "Defining Quality." *Assessment & Evaluation in Higher Education*. 18 (1): 9–34.

Hecock, D. (2014). "Democratization, Education Reform and the Mexican Teachers Union". *Latin American Research Review*. 49: 62-82.

Heredia, B. (2017). Conferencia *Política y política educativa: el caso de la reforma educativa en México*. Presentada en Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Hernández, A. (2005). "Prólogo". En Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y CIDE: 7-9.

Heyneman, S. (2004). "International education quality". *Economics of Education Review*. 23: 441–52.

Hofbauer, H. y Cepeda, J. (2005). "Transparencia y rendición de cuentas". En Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y CIDE: 36-46.

Holt, M. (1999). Introduction. *The concept of quality in education*. En C. Hoy., C. Bayne-Jardine y M. Wood (coords.) *Improving quality in education*. Londres: Falmer.

Hood, C. (2010). "Accountability and Transparency: Siamese Twins. Matching Parts. Awkward Couple?". *West European Politics*. 33 (5): 989-1009.

Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Huber, J. y Charles, R. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hursh, D. (2001) "Neoliberalism and the control of teachers, students, and learning: the rise of standards, standardization and accountability". Documento presentado en la reunión anual de Canadian Society for the Study of Education, Vancouver, Canadá. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/237729331/download>

Husein, A. (2014). "What Matters Most for Education Management Information Systems: A Framework Paper". *SABER Working Paper Series*. Banco Mundial.

INAI (2017). *Estadísticas semanales*. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>. [Consultado el 27 de junio de 2017].

INEE (2004). *La calidad de la educación básica en México. Segundo Informe Anual (2004)*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

— (2005). *La calidad de la educación básica en México. Informe anual 2005*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

— (2006). *La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana. Cuarto Informe Anual 2006*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

— (2013). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

— (2015a). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/102/P1F102.pdf>

— (2015b). *Planea diagnóstica*. Fascículo 6. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: [http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/\(2015\)/PlaneaFasciculo_6.pdf](http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/(2015)/PlaneaFasciculo_6.pdf)

— (2015c). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes*. Documento rector. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/\(2015\)/planea/Planea_documento212.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/(2015)/planea/Planea_documento212.pdf)

— (2016a). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes. Resultados Nacionales 2015. 6° de primaria y 3° de secundaria. Lenguaje y comunicación y matemáticas*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

— (2016b). Principales cifras de la Educación Básica y Media superior al inicio del ciclo escolar 2015-2016. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: [http://www.inee.edu.mx/mapa\(2017\)/pdfestados/00.%20Nacional.pdf](http://www.inee.edu.mx/mapa(2017)/pdfestados/00.%20Nacional.pdf)

— (2017). *Calendario de evaluaciones 2017-2025*. Esquema de aplicación. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

— (2017a). *La educación obligatoria en México: Informe 2017*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

— s.f. *CIVICA. Una evaluación sobre la formación disponible*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/311/P2A311.pdf> [Consultado el 10 de noviembre de 2017].

INEGI (2016). *Encuesta intercensal de población 2015*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

— (2017). *Indicadores de demografía y población*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> [Consultado el 31 de julio de 2017].

Ingersoll, R. y Collins, G. (2017). “Accountability and control in American schools”. *Journal of Curriculum Studies*. 49 (1): 75-95.

IPSOS (2015). *Encuesta en vivienda a nivel nacional: realización de estudio de opinión cuantitativo cara a cara. Reporte de resultados*. Ciudad de México: IPSOS.

Jacob, B. (2005). “Accountability, Incentives and Behavior: The Impact of High-Stakes Testing in the Chicago Public Schools”. *Journal of Public Economics*. 89 (5-6): 761-796.

Jencks, C. et al. (1972). *Inequality. A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*. Nueva York: Basic Books.

Jeongmin, L. y Simmons, S. (2017). “Conceptualizing education quality in Zambia: a comparative analysis across the local, national and global discourses”. *Comparative Education*. 53 (4): 558-577.

Jerez, O. et al. (2017). “Is Undergraduate Programme Accreditation Influenced by Educational Public Policy Quality Indicators? An Exploratory Study of the Chilean Higher Education Quality Assurance System”. *Higher Education Policy*: 1–18.

Joshi, A. (2013). "Do they work? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives in service delivery". *Development Policy Review*. 31 (S1): 29-48.

Jurdak, M. (2009). *Toward equity in quality in mathematics education*. Nueva York. Springer.

Kalimullah, A.; Ashraf, M. y Ashaduzzaman, M. (2012). "New public management: Emergence and principles". *BUP Journal*. 1 (1): 1-22.

Kamens, D. y Benavot, A. (2011). "National, regional and international learning assessments: trends among developing countries. 1960–2009". *Globalization. Societies and Education*. 9 (2): 285-300.

— (2013). "Globalization and the emergence of an Audit Culture; PISA and the search for 'best practices' and magic bullets". En H. Meyer & A. Benavot (eds.). *PISA. power. and policy: the emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium Books: 17-139.

Kane, T. J. y Staiger, D.O. (2001). "Improving School Accountability Measures". *NBER Working Paper Series*. (8156).

Koretz, D. (2002). "Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators' Productivity". *Journal of Human Resources*. 37 (4): 752-777.

Kumar, K. y Sarangapani, P. (2004). "History of the Quality Debate". *Contemporary Education Dialogue*. 2 (1): 30–52.

— (2010). "Quality in education: competing concepts". *Contemporary Education Dialogue*. 7 (1): 7-18.

Lauen, D. (2013). "Jumping at the Chance: The Effects of Accountability Incentives on Student Achievement". *Journal of Research on Educational Effectiveness*. 6 (2): 93-113.

Laurell, A. C. (2015). "Three Decades of Neoliberalism in Mexico: The Destruction of Society". *International Journal of Health Services*. 45 (2): 246-264.

Levin, B. (1998). "An epidemic of educational policy: What can we learn from each other". *Comparative Education*. 34 (2): 131-141.

Lewis, M. y Pettersson G. (2009). Governance in health care delivery: raising performance. *The World Bank Policy Research Working Paper*.

Ley General de Educación, 2013.

Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2013.

Lingard, B; Martino, W. y Rezai-Rashti, G. (2013). "Testing regimes, accountabilities and education policy: commensurate global and national developments". *Journal of Education Policy*. 28 (5): 539-556.

LLECE. (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago, Chile: UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

Lohr, S. (2015). Red beads and profound knowledge: Deming and quality of education. *Education Policy Analysis Archives*. 23 (80). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1974>.

López-Ayllón S. (1984) *El derecho a la información*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM.

— (2009). *El acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana*. Cuadernos de transparencia, Núm. 17. Ciudad de México: IFAI.

— (coord.). (2010). *Métrica de la Transparencia 2010*. Ciudad de México: CIDE-Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.

— (2012). "Marco normativo de la transparencia y acceso a la información". en Cejudo, G., López-Ayllón, S. y Ríos, A. (eds.). *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. Ciudad de México: CIDE.

— (2013). *Hacia una Ley General del Artículo 6 constitucional (acceso a la información, transparencia, archivos y datos personales)*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Transparencia Judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: [http://www2.scjn.gob.mx/red/transp\(2013\)/PRESS/P_DrLopezAyllon.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/red/transp(2013)/PRESS/P_DrLopezAyllon.pdf)

— (2015). "Democracia, Transparencia y Constitución Propuestas para un debate necesario". *Apuntes Electorales*, (25).

Martínez-Rizo, F. y Silva-Guerrero, J. (2016). "Impact of large-scale assessment on Mexico's education policies". *Research Papers in Education*. 31 (5): 556-566.

Masino, S. y Niño-Zarazúa, M. (2016). "What works to improve the quality of student learning in developing countries?". *International Journal of Educational Development*. 48: 53-65.

McCowan, T. (2010). "Reframing the universal right to education". *Comparative Education*. 46 (4): 509-525.

McKinsey. (2007). *How the world's best education systems come out on top*. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top>

Mendel, T. (2009). *The Right to Information in Latin America. A Comparative Legal Survey*. Quito: UNESCO.

Merino, M. (2005). "Introducción". En Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y CIDE.

— (2008). "La transparencia como política pública". En John M. Ackerman (ed.). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.

— López-Ayllón, S. y Cejudo, G. (eds.). (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Ciudad de México: UNAM-CIDE.

Mizala, A., Romaguera, P. y Urquiola, M. (2007). "Socioeconomic Status or Noise? Tradeoffs in the generation of school quality information". *Journal of Development Economics*. 84 (1): 61-75.

Moe, T. (2012). "Teachers Unions and American Education Reform: The Politics of Blocking". *The Forum*. 10 (1).

Monsiváis, A. (2005). "Rendición de cuentas: un campo contencioso (A manera de introducción)". En Alejandro Monsiváis. *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Ciudad de México: IFAI/ Centro Mexicano para la Filantropía: 7- 16.

Mortimore, P. y Stone, C. (1990) "Measuring educational quality". *British Journal of Educational Studies*. 39 (1): 67–82.

Mosha, H. (2000). "Conceptualizing Quality of Education". En J. Galabawa, F. Senkoro y A. Lwaitama. *The Quality of Education in Tanzania*. Dar es Salaam. University of Dar es Salaam.

Mundy, K. (2002). "Retrospect and Prospect: Education a reforming World Bank". *International Journal of Educational Development*. 22: 483-508.

Muñoz, A. (2008). "Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 13 (37). México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Napier, D.B. (2014). "Qualities of Education". En D.B. Napier (ed.) *Qualities of Education in a Globalised World*. Rotterdam: The World Council of Comparative Education Societies. Sense Publishers.

NCES. (2017). *TIMSS Participating Countries. Trends in International Mathematics and Science Study*. National Center for Education Statistics. Washington, DC. Disponible en: <https://nces.ed.gov/timss/countries.asp> [Consultado el 6 de octubre de 2017].

Neal, D. y Schanzenbach, D. (2007). "Left Behind by Design: Proficiency Counts and Test-Based Accountability". *NBER Working Paper Series*. (13293).

Nieto de Pascual, D.M. (2009). *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*. Ciudad de México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Nonoyama-Tarumi, Y. (2008). "Cross-national estimates of the effects of family background on student achievement: a sensitivity analysis". *International Review Education*. 54 (1): 57-82.

Nuño Mayer, A. (2016). "La Escuela al Centro". *Milenio*. Ciudad de México. 25 de enero. Disponible en: http://www.milenio.com/politica/Escuelas_al_centro-reforma_educativa-programas_educativos-Aurelio_Nuno_educacion_0_671332908.html

Nuttall, D. (1990) "*The functions and limitations of international education indicators*". Presentado en la reunión anual de la American Educational Research Association. Boston.

OCDE (2003). *Literacy Skills for the World of Tomorrow - Further results from PISA 2000*. París: OECD Publishing.

— (2004). *Learning for tomorrow's world – first results from PISA 2003*. Reporte inicial. París: OECD Publishing.

— (2007). *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*. París: OECD Publishing.

— (2010a). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science (I)*. París: OECD Publishing.

— (2010b). *Improving Schools Strategies for Action in Mexico*. París: OECD Publishing.

— (2014). *PISA 2012 results in Focus. What 15-years-olds know and what they can do with what they know*. París: OECD Publishing.

— (2016). *PISA 2015. PISA Results in Focus*. París: OECD Publishing.

— (2017a). *Estadísticas Educación. Education at a glance. Financing*. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

— (2017b). *TALIS 2018. Video study and global video library on teaching practices*. París: OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/edu/school/TALIS-2018-video-study-brochure-ENG.pdf>

Olaskoaga-Larrauri, J. Mendoza-Sepúlveda, C. y Marúm-Espinosa, E. (2017). “Concepciones sobre calidad educativa en el profesorado del Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. 25 (81).

ONU (2011). *Questionnaire on Norms and Standards for Quality of Education*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/Questionnaire.aspx>

Ornelas, C. (2008). “El SNTE. Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 13 (37).

— (2010). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. 2ª. edición. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Orozco, J. (2015). “El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano”. En Jaqueline Peschard (coord.) *10 años del derecho de acceso a la información en México: nuevos paradigmas para su garantía*. Ciudad de México: INAI: 17-32.

Pacto por México. (2012). *Pacto por México*. Ciudad de México. Disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> [Consultado el 3 de julio de 2017].

Parcerisa, L. y Verger, A. (2016). “Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación”. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*. 20 (3): 15-51.

Peschard, J. (2015a). “Presentación”. En Jaqueline Peschard (coord.) *10 años del derecho de acceso a la información en México: nuevos paradigmas para su garantía*. México: INAI: 7-15.

— (2015b). *Transparencia y partidos políticos*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Pigozzi, M. (2006). "What is the quality of education?". En K. Ross e I. J. Genevois (eds.) *Crossnational studies of the quality of education*. París: IIEP: 39-49.

Pizmony-Levy, O. (2014). *Testing for All: The Emergence and Development of International Assessment of Student Achievement. 1958-2012*. Indianapolis: University of Indiana.

PNUD (s.f.). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>

Poder Ejecutivo (2002) "Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación". *Diario Oficial de la Federación*. Tomo XXIII. No. 93. Ciudad de México. 8 de agosto.

— (2013a) "Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DCCXIII. No. 18. Ciudad de México. 26 de febrero.

— (2013b). "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación". *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DCCXX. No. 8. Ciudad de México. 11 de septiembre.

— (2014a). "Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil la Ley General de Educación". *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DCCXXXV. No. 4. Ciudad de México. 4 de diciembre.

— (2014b). "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia". *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DCCXXV. No. 5. Ciudad de México. 7 de febrero.

— (2016). "Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Educación en materia de Educación Inclusiva". *Diario Oficial de la Federación* 1 de junio. Ciudad de México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439577&fecha=01/06/2016

Power, M. (1999). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Londres: Oxford University Press.

Presidencia de la República (2016). *Cuarto Informe de Gobierno*. Ciudad de México: Presidencia de la República.

Pritchett, L. (2015). *Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes: Making the Transition from Schooling to Learning*. RISE (Research on Improving Systems of Education) Working Paper 15/005.

Razo A. y Cabrero. I. (2015). *Uso y organización del tiempo en aulas de educación media superior*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

Read, L., y Atinc, T. M. (2017). *Information for accountability: Transparency and citizen engagement for improved service delivery in education systems*. Washington, DC: Brookings Institution.

— Manuelyan, T. (2017) *Can transparency improve schooling? Sometimes*. Washington, DC: Brookings Institution.

Rhodes, J. (2014). *An Education in Politics: The Origins and Evolution of No Child Left Behind*. Ithaca: Cornell University Press.

— (2015). “Learning citizenship? How state education reform affect parent’s political attitudes and behavior”. *Political Behavior*. 31 (1): 181-220

— Johnson, K. (2015). *Class Conscious? Economic Inequality. Party Commitments and Class Rhetoric in American Presidential Campaigns*. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2560427

Riddell, A. (1998). “Reforms of Educational Efficiency and Quality in Developing Countries: an overview”. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. 28 (3): 277-291.

Right2Info (30 de septiembre de 2016). “*Access to Information Provisions Update*”. Disponible en: <http://www.right2info.org/recent/access-to-information-provisions-update>. [Consultado: 26 de agosto de 2017].

Rojas (2018). “The education reform at the subnational level: harmony and dissonance”. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. 78: pp. 43-70.

Salazar-Elena, R. et al. (2013). *Diagnóstico de los factores asociados al logro educativo de la prueba ENLACE 2010*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: [http://enlace.sep.gob.mx/content/ms/docs/\(2013\)/DESEMPENO_ESCOLAR_MEXICO_\(2010\).pdf](http://enlace.sep.gob.mx/content/ms/docs/(2013)/DESEMPENO_ESCOLAR_MEXICO_(2010).pdf)

Sandoval, E. (1996). “Para conocer a los maestros de escuela secundaria”, *Revista latinoamericana de estudios educativos*, 26(2): 111-137.

Santibáñez, L. (2008). "Reforma educativa: el papel del SNTE". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 13 (37).

Savedoff, W. (ed.). (1998). *Organization Matters. Agency Problems in Health and Education in Latin America*. Washington. DC: Inter-American Development Bank.

Sayed, Y. (1997). "The concept of quality in education: A view from South Africa". En K. Watson, C. Modgil y S. Modgil (eds.) *Educational Dilemmas: Debate and Diversity*. Volume Four: Quality in Education. Londres: Cassell.

— (2003). "Educational inclusion and exclusion: Key issues and debates". *Perspectives in Education*. 2: 1–12.

— Ahmed R. (2011). "Education quality in post-apartheid South African policy: balancing equity, diversity, rights and participation". *Comparative Education*. 47 (1). 103-118.

Schedler, A. (2005). "Ideas para desordenar las ideas". En Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y CIDE: 65-70.

Schleicher, A. (2017). *Debunking education myths*. Disponible en: <https://www.teachermagazine.com.au/columnists/jo-earp/debunking-education-myths>

— (ed.) (2012). *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*. París: OECD Publishing.

Schultz, T. (1960). "Capital Formation by Education". *Journal of Political Economy*. 68 (1): 571-83.

— (1961). "Investment in human capital". *American Economic Review*. 51: 1–17.

Sellar, S. y Lingard, B. (2013). "The OECD and global governance in Education". *Journal of Education Policy*. 28 (5): 710-725.

Senado de la República (2012). Boletín 0767. disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/5047-boletin-0767-aprueba-senado-con-cambios-minuta-sobre-reforma-educativa-y-la-devuelve-a-diputados.html>

SEP (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federación*. 19 de mayo. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666820&fecha=19/05/1992

— (2014). “Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar”. *Diario oficial de la Federación*. Tomo DCCXXVI No. 5. Ciudad de México: Gobierno de la República.

— (2016). *Cuarto Informe de Labores. 2015-2016*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

— (2017a). *Modelo educativo para la educación obligatoria*. Educar para la libertad y creatividad. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

— (2017b) *Ruta para la implementación del modelo educativo*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

— (2017c). *Los Fines de la Educación en el Siglo XXI*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

— (2017d). *Portal de informes de actividades y rendición de cuentas de la educación media superior* en: [http://148.207.17.6/informe\(2014\)/](http://148.207.17.6/informe(2014)/) [Consultado el 13 de octubre].

— (2017e). *Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. [Consultado el 30 de octubre]. <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/permanenciadocentes/estadisticas/>

— (2017f). *Normas de control escolar*. Disponible en http://www.controlescolar.sep.gob.mx/es/controlescolar/Quienes_somos

— (2017g). *El Modelo Educativo para la educación obligatoria*. Secretaría de Educación Pública.

— (2017h). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras 2015-2016*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

— CNSPD (2017). *Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica*. México: Secretaría de Educación Pública y Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente.

SHCP (2016). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf

Somerset, A. (2011). “Strengthening educational quality in developing countries: the role of national examinations and international assessment systems”, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 41 (1): 141-144.

Soter, A. et al. (2008). "What the discourse tells us: Talk and indicators of high-level Comprehension". *International Journal of Educational Research*. (47): 372–391.

Tamatea, L. (2005). "The Dakar framework: Constructing and deconstructing the global neoliberal matrix". *Globalization, Societies and Education*, 3 (3): 311- 334.

Tawil, S., Akkari A. y Macedo, B., (2011). "Beyond the Conceptual Maze: The Notion of Quality in Education". En UNESCO. *ERF Discussion Papers*. Paris: UNESCO Education Research and Foresight 2.

Tikly, L., (2011). "Towards a Framework for Researching the Quality of Education in Low-income Countries". *Comparative Education*, 47 (1): 1–23.

— Barrett, A., (2011). "Social Justice, Capabilities and the Quality of Education in Low Income Countries". *International Journal of Educational Development*. 31 (1): 3–14.

Tobin M., Nugroho D. y Lietz, P., (2016). "Large-scale assessments of students' learning and education policy: synthesising evidence across world regions". *Research Papers in Education*. 31 (5): 578-594.

Torres R. (2001). "What happened at the World Education Forum?" Disponible en: www.fronesis.org/documentos/whathappendatdakar.pdf

Tucker, M. (2012). "Equity and quality: Is it possible to get both?". *Education Week*. Disponible en: [http://blogs.edweek.org/edweek/top_performers/\(2012\)/05/equity_and_quality_is_it_possible_to_get_both.html?qs=education+quality](http://blogs.edweek.org/edweek/top_performers/(2012)/05/equity_and_quality_is_it_possible_to_get_both.html?qs=education+quality)

Turnipseed, S., y Darling-Hammond, L. (2015). "Accountability is more than a test score". *Education Policy Analysis Archives*, 23 (11). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1986>.

UNESCO (2000). *The Dakar Framework for Action: Education for All: Meeting our Collective Commitments*. Dakar, Senegal: UNESCO.

— OREALC (2015). *Informe de resultados. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Logros de Aprendizaje*. Santiago, Chile: UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

— (2016). *Designing effective monitoring and evaluation of education systems for 2030: A global synthesis of policies and practices*. Education Sector. Disponible en: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/me-report.pdf>

— OREALC (2016). *Reporte Técnico. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, TERCE*. Santiago, Chile: UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

Vázquez, J. (1996). “La modernización educativa (1988-1994)”. *Historia Mexicana*, t. XLVI (4): 927-954.

Vázquez, M., (2017). *Diagnóstico de los avances y rezagos del SIGED*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.

Villanueva, E. (2005). “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia” en Mauricio Merino (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y CIDE: 57-65.

Wagner, D., (2010). “Quality of education, comparability, and assessment choice in developing countries”. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40(6): 741-760.

Wiseman, A., y Baker, D. (2005) “The worldwide explosion of internationalized education policy”, en David P. Baker y Alexander W. Wiseman, (eds.). “Global trends in educational policy”. Amsterdam: Elsevier Science, *International Perspectives on Education and Society*, (6): 1–22.

World Conference on Education for All (1990a). *World Declaration on Education for all: Meeting Basic Learning Needs*. Jomtien, Tailandia.

— (1990b). *Framework for Action to Meet Basic Learning Needs: Guidelines for Implementing the World Declaration on Education for All*. Jomtien, Tailandia.

Young, A. y Verhulst, S. (2016). *Mexico’s Mejora Tu Escuela: Empowering citizens to make data-driven decisions about education*. Open Data’s Impact Organization, GovLab, Omydiar Network. Disponible en <http://odimpact.org/files/case-study-mexico.pdf>

Zepke, N. y Leach, L. (2007). “Educational Quality, Institutional Accountability and the Retention Discourse”, *Quality in Higher Education*, 13(3): 237-248.

ANEXOS

Anexo 1. Obligaciones con requerimientos de transparencia explícitos y precisos

Obligación	Unidad responsable	Ley/ artículo	Fecha límite de cumplimiento	Condición de cumplimiento	Cumplimiento en forma	Grado de cumplimiento				Índice							
						Acceso	Relevancia	Actualidad	Tiempo								
						Deberá presentar anualmente el informe sobre el estado de componentes, procesos y resultados del SEN.	INEE	LINEE, Art. 63, Frac. I	Abril de cada año		Independiente	Sí	1	1	1	1	1
						Deberá presentar anualmente un informe por escrito de las actividades y el gasto del año inmediato anterior.	INEE	LINEE, Art. 63, Frac. II	Abril de cada año		Independiente	Sí	1	1	1	1	1

Anexo 1. Continúa

Publicar un calendario en el que se precisen las fechas, plazos o ciclos escolares durante los cuales se implementen y operen los concursos y procesos de evaluación.	INEE	Quinto transitorio de la LGSPD	11 de diciembre 2013	Independiente	Sí	1	1	1	1	1	1
Deberá estar en operación en todo el país el Sistema de Información y Gestión Educativa que incluya, por lo menos, la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas.	SEP	Décimo tercero transitorio de la LGSPD	12 de septiembre 2015	Independiente	Sí	0	0	0	1	0.25	1
Realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo.	INEGI	Quinto transitorio, Frac. I, Decreto Reforma Educativa	2013	Independiente	Sí	1	1	1	1	1	1

<p>La información contenida en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas formará parte, en lo conducente, del Sistema de Información y Gestión Educativa.</p>	SEP	Transitorio Cuarto de la LGE	No especificado	Independiente	No	NA	0	0	1	0.33
<p>La estructura ocupacional autorizada y la plantilla de personal de cada escuela, así como los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional de cada docente deberán estar permanentemente actualizados en el Sistema de Información y Gestión Educativa.</p>	SEP-AEL	LGSPD, Art. 65	No especificado	Dependiente	No	NA	0	0	1	0.33

Anexo 1. Continúa

<p>Los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar el listado del personal que presta sus servicios en los sistemas de educación pública básica, tecnológica y de adultos, cuyas remuneraciones se cubren con cargo a recursos públicos federales.</p>	<p>Poder Ejecutivo</p>	<p>LFTAIP, Art. 69, Frac. XI, inciso b</p>	<p>No especificado</p>	<p>Independiente</p>	<p>Sí</p>	<p>NA</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1</p>
<p>Los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar el padrón de beneficiarios de las becas, así como los procedimientos y requisitos para obtenerlas, desagregado por nombre, tipo, fecha de inicio y término de la beca, área del conocimiento, así como el monto otorgado.</p>	<p>Poder Ejecutivo</p>	<p>LFTAIP, Art. 69, Frac. XI, inciso c</p>	<p>No especificado</p>	<p>Independiente</p>	<p>Sí</p>	<p>NA</p>	<p>0</p>	<p>0</p>	<p>1</p>

Los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar el Catálogo de los Centros de Trabajo de carácter educativo en la educación básica, media superior, superior, especial, inicial y formación para el trabajo incluyendo la información relativa a su situación geográfica, tipo de servicio que proporciona y estatus de operación.	Poder Ejecutivo	LFTAIP, Art. 69, Frac. XI, inciso a	No especificado	Independiente	No	NA	0	0	0	0	0
Instrumentar sistema para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias.	SEP	LGE, Art. 14, Frac. XII Quintus	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	0	1	0	0.66
El calendario que la Secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación preescolar, de primaria, de secundaria, de normal y demás para la formación de maestros de educación básica, se publicará en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .	SEP	LGE, Art. 53	Antes del inicio de cada ciclo escolar	Independiente	Sí	1	1	1	1	1	1

Anexo 1. Continúa

Publicar en su órgano informativo oficial y portales los nombres de los educadores que obtengan resultados suficientes, una vez que apliquen las evaluaciones.	SEP	LGE, Art. 56	No especificado	Independiente	No	NA	0	0	0	0
Publicación de los nombres de los educadores que obtengan resultados suficientes.	SEP	LGE, Art. 56, párrafo segundo	No especificado	Independiente	No	NA	0	0	0	0
Hacer pública la información sobre las plazas docentes con funciones de Asesor Técnico Pedagógico existentes y las responsabilidades de quienes las ocupan en cada escuela y zona escolar.	SEP-OD	LGSPD, Art. 18, párrafo tercero	No especificado	Compartida	No	NA	0	0	0	0
En el caso de los programas de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán revisados y evaluados, al menos, cada cuatro años, y deberán mantenerse actualizados conforme a los parámetros y perfiles.	SEP	LGE, Art. 48, párrafo quinto	Cada cuatro años	Independiente	No	0	0	0	0	0

Los lineamientos y directrices se harán de dominio público.	INEE	LINEE, Art. 48	No especificado	Independiente	Sí	NA	0	1	1	1	0.66
Emitir lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar.	SEP	LGE, Art. 28 Bis	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1	1
Expedir los lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al servicio docente, así como para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión.	INEE	LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso a	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1	1
		LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso a									
Expedir los lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión.	INEE	LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso b	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1	1
		LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso b									

Anexo 1. Continúa

Expedir los lineamientos sobre los atributos, obligaciones y actividades de quienes intervengan en las distintas fases de los procesos de esta evaluación y la selección y capacitación de los mismos.	INEE	LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso c	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1	1
		LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso c					1	1	1	1	1
Expedir los lineamientos para dar a conocer los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores.	INEE	LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso d	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1	1
		LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso d					1	1	1	1	1
Expedir los lineamientos para la selección, previa evaluación, de docentes que se desempeñarán de manera temporal en funciones técnico-pedagógicas.	INEE	LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso e	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1	1
		LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso e					1	1	1	1	1

Expedir los lineamientos para la difusión de resultados de la evaluación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el SPD.	INEE	LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso f	No especificado	Independiente	No	NA	0	0	0	0
		LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso f								
Expedir los lineamientos para la participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de aplicación de instrumentos de los concursos de oposición para el ingreso y promoción.	INEE	LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso g	No especificado	Independiente	No	NA	0	0	0	0
		LGSPD, Art. 7, Frac. III, inciso g								
Emitir los lineamientos generales que deberán cumplirse en la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica.	SEP	LGSPD, Art. 10, Frac. VII	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1

Anexo 1. Continúa

Emitir lineamientos generales para la definición de los programas de regularización de los docentes de educación básica.	SEP	LGSPD, Art. 10, Frac. VIII	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1	1
Emitir los lineamientos generales de los programas de Reconocimiento, Formación Continua, de Desarrollo de Capacidades, de Regularización y de Desarrollo de Liderazgo y Gestión.	SEP	LGSPD, Art. 10, Frac. IX	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1	1
Expedir en la EMS lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas y los organismos descentralizados para la formulación de las propuestas de parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente.	SEP	LGSPD, Art. 10, Frac. X	No especificado	Independiente	No	NA	0	0	1	0	0.33

Las convocatorias de ingreso en la educación básica y media superior, una vez aprobadas por la Secretaría, se publicarán con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar.	SEP	LGSPD, Art. 21, Frac. I inciso c	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1
Las convocatorias de promoción (dirección y supervisión) en la educación básica y media superior, una vez aprobadas por la Secretaría, se publicarán con la anticipación suficiente al inicio del ciclo escolar.	SEP	LGSPD, Art. 26, Frac. I, inciso c	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1
Las autoridades educativas publicarán, en el órgano informativo oficial correspondiente y en sus portales electrónicos, una relación de las instituciones a las que hayan concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, así como de aquellas a las que hayan autorizado a revalidar o equiparar estudios.	SEP	LGE, Art. 56, párrafo primero	No especificado	Independiente	Sí	NA	1	1	1	1

Anexo 1. Continúa

Los acuerdos que resulten de las sesiones de la Junta se harán de dominio público.	INEE	LINEE, Art. 40	En un plazo no mayor a 72 horas	Independiente	Sí	1	1	1	1	1	1
											1
											1
											1
											1
											1
											1

Anexo 2. Obligaciones con requerimientos ausentes o imprecisos en materia de transparencia

Obligaciones	Unidad Responsable	Ley/Artículo
Diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos.	INEE	LINEE, Art. 27, Frac. IV
Actualizar lineamientos, directrices y políticas en materia de evaluación educativa.	INEE	LINEE, Art. 29
Diseñar e implementar evaluaciones que mejoren la calidad de los aprendizajes.	INEE	LINEE, Art. 27, Frac. IX
Evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SEN.	INEE	LGE, Art. 11, Frac. V, inciso b
Dar a conocer los resultados que permitan medir el desarrollo y los avances de la educación nacional y en cada entidad federativa.	INEE-SEP	LGE, Art. 31
Contar con un Marco General de una Educación de Calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la escuela.	SEP	LGSPD, Art. 14, Frac. I
Las autoridades educativas tomarán medidas para establecer condiciones que permitan el ejercicio del derecho a la educación de calidad, una mayor equidad educativa, igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.	INEE-SEP	LGE, Art. 32

Atenderán de manera especial las escuelas con mayor posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.	SEP-AEL	LGE, Art. 33, Frac. I
Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos.	SEP-AEL	LGE, Art. 33, Frac. III
Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo.	SEP-AEL	LGE, Art. 33, Frac. IV
En servicios de rezago se dará mayor facilidad de acceso, reintegro, permanencia y egreso a las mujeres.	SEP	LGE, Art. 33, Frac. IV
Fortalecerán la educación especial y la educación inicial, incluyendo a las personas con discapacidad.	SEP-AEL	LGE, Art. 33, Frac. IV Bis
Establecerán y fortalecerán los sistemas de educación a distancia.	SEP-AEL	LGE, Art. 33, Frac. VI
Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población.	SEP-AEL	LGE, Art. 33, Frac. VII
Desarrollarán programas con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos.	SEP-AEL	LGE, Art. 33, Frac. VIII
Impulsarán programas y escuelas dirigidos a los padres de familia o tutores.	SEP-AEL	LGE, Art. 33, Frac. IX

Proporcionarán materiales educativos en las lenguas indígenas.	SEP	LGE, Art. 33, Frac. XIII
Desarrollar programas de apoyo a los maestros en localidades aisladas y marginadas, a fin de fomentar arraigo y cumplir con el calendario escolar.	SEP	LGE, Art. 33, Frac. II
Asegurar difusión suficiente de perfiles, parámetros e indicadores.	SEP-AEL-INEE	LGSPD, Art. 58
Difundir convocatoria de ingreso para educación básica.	SEP-AEL	LGSPD, Art. 26
Difundir convocatoria de promoción para educación básica.	SEP-AEL	LGSPD, Art. 26
Diseñar, implementar y mantener actualizada información de resultados de las evaluaciones.	INEE	LINEE, Art. 27, Frac. IV
Difusión de resultados de la evaluación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el SPD.	INEE	LINEE, Art. 28, Frac. III, inciso f
Administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso	SEP-AEL	LGSPD, Art. 8, Frac. XIV
Participar en la elaboración del programa anual conforme al cual se llevarán a cabo los procesos de evaluación que para la educación básica refiere esta Ley.	SEP	LGSPD, Art. 10, Frac. I
Determinar las medidas que se estime pertinentes para asegurar la debida realización de la evaluación docente respectiva.	INEE	LGSPD, Art. 11
Los concursos de ingreso y promoción a la educación media superior serán públicos y objeto de las convocatorias formuladas por las autoridades educativas.	SEP-AEL	LGSPD, Art. 26, Frac. I inciso a) / LGSPD, Art. 26, Frac. II, inciso a)

Anexo 2. Continúa

Las convocatorias de ingreso a la EMS describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos, fechas de registro, etc.	SEP	LGSPD, Art. 26, Frac. I, inciso b) / LGSPD, Art. 26, Frac. II, inciso b)
Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las AE.	INEE	LINEE, Art. 7, Frac. III
Realizar evaluaciones sistemáticas y periódicas a los educandos.	SEP-AEL	LGE, Art. 14, Frac. XI Bis
Informe de actividades sobre transparencia en escuelas.	SEP-AEL	LGE, Art. 14, Frac. XII <i>Quáter</i>
Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares.	SEP-AEL	LGE, Art. 14, Frac. XII <i>Ter</i>
Establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.	SEP	LGE, Art. 6
Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione el servicio educativo a los educandos.	SEP	LGE, Art. 6
La Secretaría establecerá los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de toda escuela.	SEP	LGE, Art. 24 Bis
Quienes ejercen la patria potestad o tutela pueden participar con las autoridades en cualquier problema relacionado con la educación en busca de una solución.	SEP	LGE, Art. 65, Frac. II

<p>Los padres o tutores tienen derecho a conocer la capacidad profesional de la planta docente, así como el resultado de las evaluaciones realizadas.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGE, Art. 65, Frac. VI</p>
<p>Los padres o tutores pueden conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, y ésta será proporcionada por la autoridad escolar.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGE, Art. 65, Frac. VII</p>
<p>Los padres o tutores pueden conocer los criterios y resultados de las evaluaciones de la escuela a la que asistan sus hijos o pupilos.</p>	<p>SEP-AEL</p>	<p>LGE, Art. 65, Frac. IX</p>
<p>Promover el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGE, Art. 72</p>
<p>En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo.</p>	<p>Gobiernos Estatales</p>	<p>LGE, Art. 71</p>
<p>En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación y demás interesados en el mejoramiento de la educación.</p>	<p>Gobiernos Municipales</p>	<p>LGE, Art. 70</p>

Anexo 2. Continúa

<p>Garantizar la calidad de la educación obligatoria brindada por los particulares, las autoridades educativas evaluarán el desempeño de los maestros.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGE, Art. 21</p>
<p>Las AE otorgarán certificación a maestros con resultados satisfactorios y cursos de capacitación y regularización, las escuelas particulares otorgarán las facilidades necesarias a su personal.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGE, Art. 21 / LGSPD, Art. 10, Frac. IX</p>
<p>Maestros de educación indígena sin educación universitaria deberán participar en los programas de capacitación diseñados por la AE y certificar su bilingüismo.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGE, Art. 21</p>
<p>Ejecutar las medidas correctivas que el INEE disponga para asegurar la debida realización de la evaluación docente respectiva.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGSPD, Art. 11</p>

Anexo 3. Obligaciones sin requerimientos de transparencia ni rendición de cuentas explícitos cuyo incumplimiento es riesgoso por ser centrales dentro de la legislación vigente de mayor jerarquía en materia educativa

Obligación	Unidad responsable	Ley/Artículo
<p>Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará Nombramiento Definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGSPD, noveno transitorio</p>
<p>En la educación básica y media superior las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán asignar las plazas que durante el ciclo escolar queden vacantes con estricto apego al orden de prelación de los sustentantes, con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, que resultaron idóneos en el último concurso de oposición.</p>	<p>SEP-AEL</p>	<p>LGSPD, Art. 23</p>

Anexo 3. Continúa

<p>Las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del Servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión.</p>	<p>SEP-AEL</p>	<p>LGSPD, Art. 78</p>
<p>Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará Nomenclatura Definitiva y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGSPD, noveno transitorio</p>

<p>La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.</p>		
<p>Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos.</p>	AELS	LGE, Art. 6
<p>En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna.</p>		
<p>Sobre la participación social</p>		
<p>En el sistema educativo nacional deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7°.</p>	<p>Autoridades educativas y planteles escolares</p>	<p>LGE, Art. 2</p>

Anexo 3. Continúa

<p>En las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos:</p> <p>III.- Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.</p>	<p>SEP</p>	<p>LGE, Art. 28</p>
<p>Se brindarán cursos a los docentes y al personal que labora en los planteles de educación, sobre los derechos de los educandos y la obligación que tienen al estar encargados de su custodia, de protegerlos contra toda forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación.</p>	<p>Escuelas</p>	<p>LGE, Art. 42</p>
<p>De los derechos de padres de familia o tutores</p>		

<p>VI.- Conocer la capacidad profesional de la planta docente, así como el resultado de las evaluaciones realizadas;</p>		
<p>VII.- Conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, misma que será proporcionada por la autoridad escolar;</p>		
<p>XI.- Conocer el presupuesto asignado a cada escuela, así como su aplicación y los resultados de su ejecución, y</p>	Escuelas	LGE, Art. 66
<p>XII.- Presentar quejas ante las autoridades educativas correspondientes, en los términos establecidos en el artículo 14, fracción XII Quintus, sobre el desempeño de docentes, directores, supervisores y asesores técnico-pedagógicos de sus hijos o pupilos menores de edad y sobre las condiciones de la escuela a la que asisten.</p>		
<p>En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, acceso, aplicación de evaluaciones, entrega de documentos a los educandos o afectar la igualdad en el trato a los alumnos al pago de contra-prestación alguna.</p>	SEP	LGE, Art. 6
<p>Los padres o tutores pueden ser observadores en las evaluaciones de docentes y directivos.</p>	SEP-AEL	LGE, Art. 65, Frac. VIII
<p>Los padres o tutores pueden conocer el presupuesto asignado a cada escuela, así como su aplicación y los resultados de su ejecución.</p>	SEP-AEL	LGE, Art. 65, Frac. XI

Anexo 4. Aproximaciones conceptuales a la noción de calidad educativa en documentos del INEE

1. Folleto “¿Qué es la calidad educativa?” (INEE, 2004)

El concepto de calidad que al INEE interesa destacar, es aquel de sentido amplio, integrador y explicativo de la diversidad y riqueza de significados que encierra. Concepto que responde a los fundamentos éticos y filosóficos que nos identifican como nación, y se plasman en el artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación y el Programa Nacional de Educación 2001-2006, mismos que establecen la necesidad de formar ciudadanos libres, responsables, democráticos, cuyos conocimientos y habilidades permitan afrontar los desafíos del mundo moderno. Por lo mismo, un sistema educativo puede considerarse de buena calidad si cubre las siguientes condiciones:

- Establece un currículo adecuado a las circunstancias de la vida de los alumnos (pertinencia) y a las necesidades de la sociedad (relevancia).
- Logra 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).
- Consigue 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).
- Cuenta con recursos humanos y materiales suficientes, y los usa de la mejor manera posible, evitando derroches y gastos innecesarios (eficiencia).
- Tiene en cuenta la desigual situación de alumnos y familias, las comunidades y las escuelas, y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible de estudiantes (equidad).

2. La calidad de la educación básica en México Informe 2004 (INEE, 2004)

La noción de calidad educativa es compleja; definirla inequívocamente implicaría resolver discusiones debatidas entre los especialistas. Sin pretensiones de exhaustividad, y partiendo del Programa Nacional de Educación 2001-2006, el INEE entiende el concepto de calidad educativa de forma que implica, al menos, las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad.

Estas dimensiones se comprenden mejor mediante la formulación que define un sistema de educación de calidad como aquel que:

Establece un currículo adecuado a las circunstancias de la vida de los alumnos (pertinencia) y a las necesidades de la sociedad (relevancia).

Logra que la más alta proporción de destinatarios acceda a la escuela (cobertura), permanezca en ella hasta el final del trayecto y egrese en los tiempos previstos (eficiencia terminal) habiendo alcanzado los objetivos de aprendizaje establecidos en el currículo (nivel de aprendizaje, eficacia interna y externa).

Consigue 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).

3. La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana (INEE, 2006)

La calidad del sistema educativo no radica solo en el nivel de aprendizaje de los alumnos, sino que refleja las relaciones de coherencia entre todos los componentes del propio sistema. En esta perspectiva la calidad educativa comprende varias dimensiones: la pertinencia y la relevancia, que expresan la coherencia entre la enseñanza y las necesidades de los alumnos y la sociedad, respectivamente; la eficacia, que refleja la coherencia entre los productos esperados —los objetivos— y los realmente alcanzados; la suficiencia de los recursos de toda índole y la eficiencia de su uso, que resulta de la coherencia entre insumos y procesos con los productos logrados con ellos. El concepto de calidad no puede disociarse de la equidad, ya que no puede considerarse buena una educación desigual. La calidad de la educación, además, considera no solo sus efectos a corto plazo, sino también su impacto en la vida adulta.

4. Informe de la educación obligatoria en México (INEE, 2017)

El INEE ha ampliado la noción de calidad de la educación con una perspectiva que considera a la educación como un derecho humano, clave para el cumplimiento de los otros derechos (Latapí, 2009; INEE, 2010, 2015f y 2016e). Este enfoque de derechos sigue el esquema de las 4A de Tomasevski, según el cual los gobiernos deben garantizar gradualmente la disponibilidad (*Availability*), la accesibilidad (*Accessibility*), la aceptabilidad (*Acceptability*) y la adaptabilidad (*Adaptability*) de la educación (*Right to Education Project*, 2016; Klees y Thapliyal, 2007; Tomasevski, 2004).

Para el INEE estas dimensiones significan:

La disponibilidad “implica la presencia de escuelas de todos los niveles obligatorios en lugares adecuados y cerca de donde viven niños, niñas y jóvenes; con maestros suficientemente formados; con una organización que opere regularmente, y dotadas de infraestructura, mobiliario y equipos indispensables para el logro de los propósitos educativos”.

La accesibilidad “sostiene que no debe haber barreras de ningún tipo para acceder a la educación. La exclusión educativa por razones de raza, origen, color, género, condición socioeconómica, discapacidad, lengua, religión y otras, es antónimo de la accesibilidad. La discriminación y el *bullying*, por ejemplo, son poderosos disuasorios de la asistencia, e, incluso, causan exclusión”.

La adaptabilidad “se refiere a la capacidad de la escuela para adecuarse a las condiciones específicas de los alumnos, y trata del significado, la pertinencia y la relevancia de la educación que se ofrece”.

La aceptabilidad “representa un acercamiento a la dimensión de calidad de la educación desde la perspectiva de los estudiantes. Son ellos quienes deben sentirse seguros, respetados y acogidos en la escuela; quienes deben creer que en ella adquieren aprendizajes que coinciden con sus intereses y les resultan útiles para su vida actual y futura” (INEE, 2016e).

Tiempos de cambio:
Transparencia y Educación de Calidad,
se terminó de imprimir el 5 de septiembre en los talleres
de **Homeprint, S. A. de C. V.**, Corregidora No. 194, Colonia Miguel
Hidalgo 2da. Sección, C. P. 14250, Ciudad de México.

Tiraje de 2,000 ejemplares
Edición a cargo de:
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad
Dirección General de Comunicación Social



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales