

TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Teresa Bracho González y Arcelia Martínez Bordon

Aunque, en principio, el ciudadano actual tiene más herramientas para exigir una mejor educación que hace cuatro años, también es cierto que en el día a día de la educación mexicana esa exigencia difícilmente se concreta. Ni las autoridades gubernamentales respectivas han agotado los mecanismos que permiten transparentar su quehacer cotidiano, ni la ciudadanía ha podido ejercer su legítimo derecho a la rendición de cuentas del sistema educativo. Este documento ofrece una mirada crítica sobre los retos que aún se enfrentan en el sistema educativo mexicano, particularmente en la escuela, para rendir cuentas. No sólo con respecto a los programas que opera, sino sobre el impacto que éstos tienen en el aprovechamiento de sus educandos. Aunque los avances logrados a la fecha en términos de transparencia son notables, el mayor acceso a la información es indispensable, más no suficiente, para que el sistema educativo efectivamente rinda cuentas.

Actualmente, y en buena medida gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), se ofrece al público mayor información sobre, entre otras cosas, los programas que realiza la Secretaría de Educación Pública, sus reglas de operación, los sueldos de sus funcionarios, las metas y objetivos de las unidades administrativas, así como los servicios que ofrecen éstas.

Sin embargo, en la práctica un mayor acceso a la información pública no implica que ésta definitivamente fluya a los beneficiarios de los distintos programas. De hecho, el acceso a dicha información sigue siendo el privilegio de pocos, de aquellos que tienen la fortuna de estudiar y entender, entre otras cosas, cómo se construye un presupuesto público. En cambio, quienes no tienen acceso a internet, o viven en comunidades rurales, sobre todo aquellas de difícil acceso y con alarmantes niveles de marginación, no sólo no están usando esta nueva información, mucha de la cual se puede encontrar en línea,¹ sino que muy probablemente aún ignoran que tienen derecho a exigirle cuentas tanto a la escuela

¹ Las búsquedas en línea toman tiempo. Hay que ser un navegador relativamente entrenado para no perderse en el mar de la información, que no siempre es puntual ni está desglosada. Por ejemplo, el gasto en educación está desglosado por entidad federativa. En la página web de la SEP sólo se incluye información muy general por ramo administrativo. Si se quiere buscar información más detallada hay que entrar al sitio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y buscar los Presupuestos de Egresos de la Federación.

como al sistema educativo en su conjunto. Así, un mayor acceso a la información, gracias a la LFTAIPG, no ha hecho que la información fluya de los tomadores de decisiones a la ciudadanía. Como señalamos enseguida, más transparencia no es sinónimo ni garantía de una mayor rendición de cuentas, al menos en el sentido amplio del término.

La rendición de cuentas, según Schedler, involucra tres dimensiones: información, justificación y sanción, es decir “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”.² El cumplimiento de la dimensión informativa en el ámbito educativo requeriría que la SEP informase a la ciudadanía de las políticas, acciones y programas que lleva a cabo, así como de los resultados (en términos de aprendizaje, deserción y reprobación) que arrojan cada escuela y el sistema educativo en su conjunto. Al nivel de la escuela también implicaría informar a los padres de familia, entre otras cosas, acerca de los problemas cotidianos que pueden estar impactando el aprovechamiento escolar de sus hijos, además del uso de los recursos públicos del plantel.

Aunque en México se habla permanentemente de lo importante que es la participación activa de la sociedad civil en el proceso educativo de sus hijos, para así exigir una mejor educación, lo cierto es que los padres de familia aún se mantienen al margen de la mayoría de las decisiones que se adoptan en la escuela. Esto no es gratuito. Los padres de familia reciben poca o nula información sobre los planes, políticas y programas educativos que se están operando; la excepción probablemente la constituyen, por su notoriedad, tanto las becas del Programa Oportunidades, como los apoyos que reciben las escuelas adscritas al Programa Escuelas de Calidad (PEC).³

La dimensión de la justificación, por su parte, implicaría que la escuela y la SEP fuesen más allá de un mero informe de actividades. De cumplirse esta segunda dimensión, la escuela y el sistema educativo “le darían cuentas a los padres”, es decir les explicarían por qué se hace lo que se hace (por qué se realizan unas acciones y no otras); por ejemplo, cómo un centro educativo elabora su plan anual de trabajo, allí donde efectivamente ello ocurre. En aquellas escuelas beneficiadas por el PEC, esto implicaría explicarle a los padres de familia por qué y cómo se decide qué escuelas entran al programa y, una vez aceptado, cómo se justifica y elabora un Programa Estratégico de Transformación Escolar (PETE), que según las reglas de operación es un requisito del PEC. En teoría, para elaborar el PETE se pide la opinión del representante de padres de familia del consejo

² Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 03, IFAI, México, 2004, p. 12.

³ Más información sobre la operación y los resultados del PEC en las evaluaciones realizadas por el CIDE y coordinadas por Teresa Bracho González.

escolar de participación social (CPS); pero se ha encontrado que en algunas escuelas el representante (y los demás miembros del consejo) sólo se encargan de validar –entiéndase firmar– el PETE. En otras palabras, el consejo escolar sólo existe en papel y sólo sesiona para cumplir con la normatividad del PEC. Baste decir que si uno visita una escuela PEC, la probabilidad de encontrar a padres de familia que hayan participado en la elaboración del PETE o que conozcan y entiendan este último, quizá es más baja de lo deseable.⁴

Finalmente, la llamada sanción o tercera dimensión que menciona Schedler,⁵ llevada al ámbito educativo, requeriría que en efecto se pueda sancionar/penalizar a aquellos actores educativos (docentes, directivos, supervisores y/o jefes de sector, entre otros), que no estén actuando conforme a la normatividad (la Ley General de Educación, las distintas reglas de operación de los programas, etcétera) o que no estén cumpliendo con los compromisos adquiridos en, digamos, su plan anual de trabajo.

¿Y qué puede hacer el ciudadano común para promover esta naciente transparencia, sobre todo para abatir la falta de “justificación” y “sanción”? Aunque muchos dirían que la solución está en la participación activa de los padres de familia, por medio de las respectivas asociaciones y de los Consejos de Participación Social en la Educación (creados en 1993, al promulgarse la Ley General de Educación), habría que cuestionar hasta dónde esas instancias permiten lograr dicho propósito. En la práctica, las sociedades de padres de familia están atadas de manos, pues no pueden opinar en asuntos pedagógicos, ni involucrarse en otras actividades distintas a la organización de *convivios*, como el del Día de la Madre o del Maestro. Mientras que los CPS, en aquellos lugares donde sí operan, involucran poco a la llamada sociedad civil. Es decir, pareciera que estos últimos, de “participación social” tienen poco, aparte del nombre.

A nivel escolar dichos consejos están compuestos por el director del centro educativo, un representante de los maestros, un representante sindical, un padre de familia, un ex alumno y un representante distinguido de la comunidad. Sin embargo, son el director y los representantes docente y sindical (ambos maestros del plantel) quienes, en caso de operar el consejo, generalmente se imponen en la toma de decisiones. Por su parte, los consejos municipales (ahí donde operan) pueden verse como instancias bastante eficaces de interlocución con actores estatales, como los ayuntamientos y las secretarías de educación estatales. Sin embargo, siguen dejando de lado la participación de los

⁴ Basado en resultados preliminares de una investigación realizada por Arcelia Martínez Bordon, en colaboración con Teresa Bracho González, sobre los consejos de participación social. Véanse también los resultados del estudio sobre rendición de cuentas en la escuela coordinado por Teresa Bracho.

⁵ Schedler, Andreas, *The Concept of Political Accountability*, Documento de Trabajo núm. 92, México, División de Estudios Políticos, CIDE, 1997.

llamados actores de la sociedad civil, una problemática que se escala hacia los consejos estatales y nacional.

A falta de una operación real de los consejos y a fin de exigirle cuentas al sistema educativo, quizá valdría la pena darle más atribuciones a las sociedades de padres de familia, (que llevan años “participando” en las escuelas). Pero el camino es largo. Hace falta sensibilizar a los docentes y demás autoridades educativas, y sobre todo a la llamada sociedad civil, para que participen más activamente. No es suficiente, por tanto, contar con una página web que informe de los programas que realiza la SEP. Se requiere informar a los padres de familia sobre sus derechos y obligaciones, y sobre los resultados que están arrojando las escuelas y los programas educativos.

Sobre esto último cabe mencionar la controversia suscitada entre mediados de 2005 y principios de 2006, luego de que el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) diera a conocer una clasificación de las mejores secundarias del país, a partir de los resultados obtenidos por los alumnos de las escuelas públicas y privadas del ciclo lectivo 2002-2003 que hicieron el examen de ingreso al bachillerato (el llamado Exani-1). Algunos intelectuales y académicos leyeron dicha acción como un revés a los esfuerzos gubernamentales para mejorar la rendición de cuentas; otros se opusieron a divulgar dicha información, cuestionando que se clasificara a las secundarias públicas y privadas con base en los resultados de ese examen. Argumentaron que el Exani-1 fue diseñado para medir el nivel de conocimientos de los alumnos, no los esfuerzos de las propias escuelas para combatir, entre otras cosas, la mala preparación con que llegan muchos alumnos al nivel de secundaria y problemas relacionados con un entorno socioeconómico y cultural adverso.⁶ De hecho, los candidatos que presentan dicho examen son voluntarios, no son representativos de la población de egresados de secundaria. Y como señala el informe del propio Ceneval, el Exani-1 no puede usarse para clasificar a las respectivas instituciones de procedencia.

Cabe puntualizar que persiste el reto de definir mejores formas de información sobre el desempeño de las escuelas del sistema de educación básica. Enfrentar este reto es muy caro, (de ahí que se realice mediante muestreos de instituciones y pruebas controladas), pero además las pocas evaluaciones que existen no dan cuenta de los procesos de enseñanza-aprendizaje escolares que, claramente, influyen en el desempeño de los niños. Aunque la cultura de la evaluación aún es incipiente en México (por lo cual áreas como la

⁶ Para más información sobre esta controversia, consúltense los artículos publicados en el periódico *Reforma* entre agosto de 2005 y febrero de 2006.

educación de adultos permanecen básicamente ignoradas), es reconocible el importante esfuerzo realizado tanto para crear y mejorar las formas de evaluación del sistema educativo como para difundir sus resultados.

Con respecto a la participación de los padres de familia, todavía hay que combatir la existente cultura del miedo, sensibilizando a la ciudadanía sobre su derecho a exigirle cuentas a las autoridades educativas y a conocer y cuestionar los resultados de las evaluaciones que se realizan. Es necesario, sí, muy necesario, desterrar la creencia de que si la gente se queja (y participa) le quitarán los beneficios de un programa o lo desaparecerán; o que al involucrarse (y, en su caso, quejarse) afectarán las calificaciones de sus hijos.

En suma, la garantía al acceso a la información que generan las dependencias responsables de los programas educativos debe ir acompañada de una mayor evaluación y de una mayor información hacia los usuarios de los servicios. También debe ligarse a ejercicios de participación ciudadana, para generar procesos efectivos de rendición de cuentas en la escuela. Aunque ha empezado un proceso de transparencia y rendición de cuentas, loable sin duda, su consolidación en la estructura del sistema educativo, desde su administración hasta las escuelas, sigue siendo un reto pendiente.