



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA
DE MÉXICO EN EL PERIODO 2000-2006”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

KARLA PAOLA ZÚÑIGA HERNÁNDEZ



**DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. CARLOS JAVIER CABRERA ADAME**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F. MARZO 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES.

Porque sin su apoyo e inspiración este sueño no se hubiera podido hacer realidad, siendo el motivo y la razón por la que hoy estoy aquí. A lo largo de mi vida han sido parte de mi inspiración para llevar a cabo mis proyectos y concretarlos. Gracias a mi madre por aquellas noches de desvelo y apoyo incondicional más que una madre has sabido ser mi amiga. A mi padre por sus enseñanzas a lo largo de mi vida, se que la tenacidad te la debo a ti.

A MIS HERMANOS.

Por ser parte importante en mi vida y estar en mis triunfos y fracasos, a Charly por ser mi cómplice y mi confidente; esto es parte de lo que te dejo como ejemplo para el futuro , sin ti mi vida no hubiera sido la misma, gracias por los buenos momentos; a Julio por alegrarte de mis triunfos y en especial por darnos la oportunidad de conocer al ser más hermoso de la vida "Cesar David" que con su sola presencia trajo alegría a toda la familia en el momento justo que lo necesitábamos.

A MI FAMILIA

Gracias a todos los que siempre me dieron palabras de aliento y se alegraron por mis éxitos, que han compartido momentos importantes en la vida como lo esté. A mis abuelas por su cariño y mis tíos por sus buenos deseos.

A MIGUEL ÁNGEL HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ.

Gracias por ser parte importante en mi vida, por el apoyo y la compañía que siempre me has brindado, por alegrarte de mis triunfos y compartir los fracasos. Pero sobre todo por compartir este logro. Sin tu apoyo las cosas no hubieran sido iguales. Las palabras sobran, cuando el amor es tan grande.

A LA FAMILIA HERNÁNDEZ.

Por brindarme siempre un cariño y respeto especial, por creer en mí permitiéndome ser parte de su familia. Me han brindado momentos de alegría que llevare por siempre en mi mente.

A MIS AMIGOS.

Saben que cada uno tiene un lugar especial en mi corazón, deseo que sigamos siendo amigos y que nunca olviden que dejaron una huella imborrable en mi vida, gracias por los bellos momentos vividos. A todas aquellas personas que me han brindado su amistad sin esperar nada a cambio dejándome una enseñanza de vida. A todos mis amigos espero poder brindarles lo mejor de mí siempre.

Y a todos aquellos que han dejado igualmente una huella en mi vida y corazón y que por alguna razón en este momento, no los menciono, pero saben que siempre fueron y serán parte fundamental en mi vida.

A MIS MAESTROS.

Rubén Antonio Miguel, Rafael Buendía García, Erendira Avendaño Ramos, por todo el apoyo brindado para la conclusión de este trabajo, que sin sus consejos y sus oportunos comentarios, este trabajo no hubiera sido posible.

En especial agradezco al Mtro. Carlos Javier Cabrera Adame y al Mtro. Anibal Gutierrez Lara por la confianza, la amistad y los conocimientos brindados, además la gran oportunidad de ser parte de su equipo de trabajo. Del cual siempre estaré agradecida.

**“POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA DE MÉXICO
EN EL PERIODO 2000-2006”**

ÍNDICE

	Pág.
OBJETIVOS.....	3
HIPÓTESIS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 Panorama General	7
1.2 Educación, Eficiencia y Equidad	9
1.3 La Educación como Bien Público.....	11
1.3.1 Teoría del Capital Humano.	12
1.3.2 La Teoría el Desarrollo Humano.....	14
1.4. La Educación como Factor Estratégico.....	16

CAPÍTULO II

ECONOMÍA Y EDUCACIÓN

2.1 Economía y Educación	19
2.2 Estado y Educación en México	21
2.3 Institucionalidad del Sistema Educativo.....	25
2.3.1 Ley General de Educación.....	25
2.3.2 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Inicio de la Descentralización.....	27
2.3.3 La Descentralización Educativa	29

2.3.4 Plan Nacional de Desarrollo.....	31
2.4 Evaluación de las Políticas Educativas – Enciclomedia y Oportunidades– .	33
2.4.1 Alianza por la Calidad de la Educación.....	40
2.5 Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.....	43

CAPÍTULO III

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

3.1 Financiamiento de la Educación Básica en México	47
3.2 RAMO 33 Principal Fuente de Financiamiento para la Educación Básica	58
3.2.1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).....	59
3.3 Algunos Resultados de Pruebas Nacionales e Internacionales PISA y Enlace.....	65

CONCLUSIONES.....	75
--------------------------	-----------

ANEXO ESTADÍSTICO.....	78
-------------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA.....	88
--------------------------	-----------

El trabajo presente se realizó en el marco del proyecto: La ***política social en México en el periodo 2000-2006: Alcances, Limitaciones y Perspectivas***, con clave **IN311008**, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (**PAPIIT**), de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM. Bajo la coordinación del Mtro. Carlos Javier Cabrera Adame y el Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara. A los cuales agradezco, el apoyo y la oportunidad de participar en el mismo.

OBJETIVO GENERAL.

Entender como a partir del contexto económico que surge en nuestro país después de los años ochenta con las reformas del Estado que se implementaron; no solo hubo cambios económicos, sino que estas reformas impactaron en sectores estrechamente ligados a la sociedad, entre ellos la educación.

A partir de este análisis, encontrar que tan ligado está el modelo educativo actual al prevaleciente antes de la descentralización, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y que beneficios aportó al propio sector.

OBJETIVOS PARTICULARES.

- Analizar el proceso de descentralización como la forma en la que el Estado podría reducir la carga del gasto educativo en el largo plazo.
- Analizar la distribución del gasto, como herramienta para mejorar la calidad, eficiencia así como la equidad.
- Incrementar el presupuesto en términos reales de manera permanente logrará un auténtico fortalecimiento de la escuela pública.

HIPÓTESIS.

- Existen políticas educativas que produzcan sistemas capaces de disminuir las brechas entre los distintos grupos sociales, fomentando el nivel de capital humano requerido por el desarrollo económico y social. Dado que se tome la asignación de recursos como eje de la concentración de los criterios de equidad.
- ¿Cuál es la relación entre magnitud del financiamiento y calidad de la educación? Quizá una cierta cantidad de financiamiento es esencial para la calidad, pero una vez alcanzada dicha calidad no es el factor más importante para alcanzar mejorías adicionales.
- Que relación se puede encontrar entre los cambios políticos y económicos que se dieron en el país y las grandes modificaciones en estos mismos años a nivel social principalmente como a afectado al mejoramiento del proceso educativo.

INTRODUCCIÓN.

El pensamiento convencional en México se centra en que a mayor gasto, mejor educación. Pero el problema es más complejo. Una educación de calidad es un fin en sí mismo por ser parte fundamental de los satisfactores de vida de una sociedad. Por lo tanto, es evidente que para alcanzar ese objetivo, es indispensable tener claro que la correlación entre inversión y calidad puede ser fuerte, pero no absoluta y plantea, en consecuencia, la necesidad no sólo de invertir más sino, de invertir mejor, mejorar la gestión y optimizar los recursos adicionales.

No existe evidencia para afirmar que la asignación del gasto en educación básica cumple con los postulados distributivos señalados en la legislación educativa. A diferencia de un buen número de políticas públicas, en las que existe una clara disyuntiva entre equidad y eficiencia, en la educación esta disyuntiva no existe, ya que los aumentos de la eficiencia en los recursos dedicados a la educación tienen como resultado aumentos en la equidad. Así, en el corto plazo, un aumento en el gasto educativo que permita el aumento de la cobertura del sistema mejorará la distribución del ingreso, al poner al alcance de sectores de bajos ingresos los servicios educativos; mientras que en el largo plazo, estos sectores podrán mejorar su nivel de ingreso y al mismo tiempo harán más competitiva la economía, elevando su eficiencia.

Asegurar el financiamiento para la educación podría resultar prioritario para el crecimiento y desarrollo del país, así como para hacerlo competitivo ante las nuevas condiciones de la globalización de la economía.

Un tema importante será el de redefinir las políticas de asignación y distribución presupuestal a fin de llevar a la práctica la responsabilidad financiera entre los distintos niveles de gobierno tal como lo define la Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

MARCO TEÓRICO.

La educación en México ha sido una preocupación nacional, permanente y prioritaria desde la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) la estrategia en los primeros años de vida de la Secretaría fue diseñar una educación pública nacional. En el lapso de ocho décadas se ha generalizado el ingreso a la educación primaria, la alfabetización, la construcción de miles de escuelas, se crearon los libros de texto gratuitos, se amplió la educación secundaria, entre otras acciones.

La calidad de la educación es un elemento central para la acumulación de capital humano y para el desarrollo económico de un país. No obstante, la evidencia revela que el sistema de educación pública en México no ha sido capaz de ofrecer una enseñanza de alta calidad, además de que hay un importante rezago en la escolaridad básica de la población.

La importancia de impulsar el desarrollo del capital humano, tiene sustento en razones como aumentar el nivel educativo promedio de la población haciendo posible una mejor asignación de los recursos en la economía; como resultado se producirá más con los mismos recursos; otra razón será que a mayor nivel educativo de la población, más fácil, rápida y eficiente será la introducción y asimilación de cambios tecnológicos en los procesos productivos, es decir, del acervo de conocimientos y habilidades de los habitantes de un país, directamente aplicables a los procesos productivos de bienes y servicios.

1.1 Panorama General.

Con el estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 concluye una etapa en nuestro país, iniciando así el largo proceso de transición hacia una nueva forma de desarrollo, etapa que para algunos autores aún no ha concluido, la misma que trajo consigo efectos significativos en el papel del Estado en la economía, entre muchas otras más modificaciones, así como efectos.

Al inicio del siglo XX, los problemas del sistema educativo básico son aún muy graves. La desigualdad en la educación se debe tanto a las condiciones sociales de las familias como a lo inadecuado de las escuelas.

En México, la desigualdad social es muy marcada y se reproduce, entre otros factores, a través de un acceso desigual a la educación y a otros servicios básicos a los cuales no tiene acceso un sector importante de la población. A pesar de que la expansión del sistema educativo redujo los obstáculos estructurales para acceder a la educación primaria y secundaria, persisten barreras sociales y culturales.

Lo anterior nos remite a que una forma de comprender el cambio en el sector educativo mexicano es analizarlo como parte de las transformaciones sociales, políticas y económicas que se han dado en nuestro país. Entre éstas podemos incluir el cambio en el modelo de desarrollo, el cual nos llevará a analizar además las transformaciones de la política social.

En los años ochenta el panorama económico era el del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, lo que llevó a replantear el papel del Estado. Como resultado se estableció un modelo de economía de mercado, en el cual se liberalizó la economía y se aplicó un mecanismo de mercado, en el que el sector privado ejerce una fuerza importante. En el nuevo modelo, la política social se subordinó al crecimiento económico interno, el cual al ser limitado obstaculizó los avances sociales. Con lo que se vincularon los avances del desarrollo social al crecimiento económico interno y a la apertura de la economía y de su inserción en los nuevos contextos económicos mundiales,

generando estas condiciones grandes cambios como la disminución del tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

“ Desde 1982 la economía y la sociedad han sido sometidos a periodos de ajuste y estabilización, generando consecuencias como el desempleo, la inflación, el estancamiento, generando altos costos para una gran parte de la población y como es sabido a la gente más desprotegida; sectores pobres de la sociedad”¹.

Durante este proceso de estabilización económica el gobierno dismanteló los instrumentos de fomento económico. Dejando de lado su intervención en la economía y con ello el cumplimiento de los compromisos sociales y económicos establecidos en la Constitución de la República, entre los que se encuentran la educación, la salud y la seguridad social.

“Seguido de esto se aplicó un paquete de reformas económicas, que en principio ofrecían conducir al crecimiento y de forma automática y natural al desarrollo económico”².

Con el afán de obtener estabilidad macroeconómica posterior a la crisis de 1982, se hizo un ajuste de las finanzas públicas que fue fundamental, dicho ajuste se dio con fuertes restricciones al gasto público. Y la creencia de que bajo un nuevo modelo de desarrollo económico en el que el crecimiento económico por sí mismo ocasionaría mejores niveles de bienestar social, tuvo como resultado que a ese fin, se destinaran recursos insuficientes particularmente para el sistema educativo , sanitario, alimenticio y de vivienda en un contexto de desigualdad social y económica.

¹ Cordera Campos, Rolando y Lomeli Vanegas, Leonardo, “*El cambio estructural en México 1982-2004: elementos para una evaluación*”, *Revista Economía Informa*, #336, sep-oct 2005, pág. 5-21.

² Ibidem

La globalización, las políticas de estabilización y la liberalización económica modificaron la participación del Estado en la economía, que modificó la participación directa en las actividades económicas en esquemas de regulación económica y financiera³.

Las transformaciones económicas han afectado significativamente los resultados de la política social ya que a pesar de que la educación ha sido una prioridad para el Estado, los esfuerzos por mejorar el sistema educativo han sido insuficientes para las grandes necesidades que existen. No se debe olvidar que la educación ha sido una de las prioridades para el Estado al menos en el discurso. Sus aspiraciones de ofrecer igualdad de oportunidades en educación han sido meta en todos los gobiernos, lo cual se ha expresado en la expansión cuantitativa del Sistema Educativo Mexicano en todos sus tipos, niveles y modalidades; logrando así la nacionalización del nivel primaria.

Se ha llegado a un consenso nacional en el cual se expresa la necesidad de un sistema educativo sólido y eficaz acorde a una economía moderna, competitiva y dinámica, en la que la sociedad es más equitativa y cohesionada. Aunque esto choca con nuestra realidad, en donde las características del país son de subdesarrollo educativo.

1.2 Educación, Eficiencia y Equidad.

La educación es una pieza clave para el desarrollo armónico de una sociedad, y al mismo tiempo, el principal vehículo para lograr una igualdad de oportunidades de los seres humanos, para alcanzar mejores estados de bienestar y progreso. La educación ha sido, por tanto, una de las prioridades más altas de la sociedad y el Estado.

³ Ibidem

En México a partir de la revolución mexicana se construyó un nuevo orden político y social, el cual, tuvo la convicción de hacer de la educación un instrumento de movilidad social a favor del bienestar de la mayoría de los mexicanos.

En México, la educación pública, laica y gratuita se sustenta en el artículo tercero constitucional, además de construir el fundamento de la vida democrática del país. En este marco jurídico se apoya la exigencia social de alcanzar equidad educativa: la distribución generalizada este bien público, la educación, que se traducirá en la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los mexicanos.

La educación gratuita significa que los costos de la educación pública deben ser cubiertos con los recursos de la sociedad que distribuye el Estado. La educación pública es, de esta manera, la vía más eficaz y fructífera para redistribuir el ingreso nacional.

En nuestro país, impartir educación básica es responsabilidad del sector público. Para lo cual el Estado en sus decisiones de política educativa debe tener dos propósitos básicos: influir en la eficiencia económica y, responsabilizarse de sus consecuencias distributivas.

El establecimiento de la SEP el 25 de septiembre de 1921, impulsado por José Vasconcelos, concentró los anhelos educativos posrevolucionarios, considerando que en un país caracterizado por su heterogeneidad social, la educación debía construir, promover y difundir una identidad guiada por valores de equidad y de justa distribución de la riqueza, un instrumento de liberación humana para todos y no como privilegio exclusivo de una minoría. "Vasconcelos asumió las tareas educativas desde la perspectiva de la vinculación de la escuela con la realidad social"⁴.

⁴ Véase Nuestra Institución Historia de la SEP, en el portal de la Secretaría de Educación Pública.

La educación es una herramienta que debe ser urgentemente utilizada para disminuir la inequidad, la persistencia de la pobreza y la desigualdad distributiva, cuestiones que han dificultado la integración de la sociedad. Sin embargo, las diferentes oportunidades educativas en función del nivel socioeconómico y de otras condiciones, como la cultura familiar, cuestionan la eficacia de la educación para romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad social. Pero se debe considerar que en la diversidad de las sociedades la igualdad de oportunidades en educación puede lograr que las diferencias internas y externas logren objetivos mínimos comunes, en los cuales se pueda dialogar y llegar a acuerdos, con lo cual se afianza la democracia.

El derecho a la educación todavía no es efectivo para todos los individuos dentro del país, aún hay muchos niños que experimentan barreras para su pleno aprendizaje y participación, ya sea porque están excluidos o porque reciben una educación de menor calidad.

Nuestro país tiene un sistema educativo con luces y sombras, los indicadores educativos nos muestran las acciones que faltan por hacer en materia educativa, supeditado a dicha carencia se necesita una reforma profunda del sistema educativo, que permita a nuestro país contar con los recursos humanos necesarios para salir del subdesarrollo e insertarnos al grupo de países industrializados.

1.3 La Educación como Bien Público.

Se entiende como bien público “aquel cuyo consumo por parte de un individuo no afecta el consumo del mismo bien por parte de otro. Un bien público se caracteriza por la no exclusión y no rivalidad en el consumo”⁵. Son bienes

⁵ Ayala Espino, José, *Diccionario de Economía Pública Moderna*, Editado por la UNAM y la Facultad de Economía. México, página 183.

públicos por excelencia: la educación, la ley, la justicia, la seguridad, la salud, la información y el medio ambiente.

“En los bienes público la no rivalidad en el consumo se refiere a la idea de que los beneficios de un bien pueden ser disfrutados por más de una persona simultáneamente. La no exclusión existe cuando una persona puede disfrutar los beneficios de un bien sin necesidad de pagar por consumo ya que el costo marginal para un consumidor adicional es nulo”⁶.

Cuando un bien público, como la educación, se ofrece en calidad y oportunidad distintas en una sociedad, el bien deja de ser público y se convierte en un bien público impuro⁷.

1.3.1 Teoría del Capital Humano.

Esta teoría es una nueva concepción del insumo trabajo, desarrollada principalmente por Gary Stanley Becker. En esencia, la idea básica es considerar a la educación y la formación como inversiones que realizan individuos racionales, con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos.

La hipótesis central de la teoría del capital humano es que invertir en educación genera productividad, la cual se puede demostrar por la rentabilidad de la misma que se expresa colectiva como individualmente. La Teoría del Capital Humano, haciendo uso de fundamentos micro, considera que el agente económico entendido como el individuo que toma la decisión de invertir o no en su educación considera la relación, entre los beneficios futuros y los costos de la inversión (el costo de oportunidad -salario que deja de percibir por estar

⁶ Ibidem. , 184

⁷ Un bien público impuro implica que haya rivalidad en el consumo o la producción de un bien en alguna medida, esto es que su costo marginal no sea de cero. Véase, Ayala Espino, José Op.cit.

estudiando- y los costos directos -gastos de estudios). Seguirá estudiando si el valor actualizado neto de los costos y de las ventajas es positivo.

En esta teoría la formación general, es adquirida en el sistema educativo como alumno y tiene por objeto incrementar la productividad del o los individuos. Esos individuos, por último, incrementarán la productividad media y marginal en la economía. El financiamiento de esa formación lo realizan los individuos; ya que las empresas no tienen ningún incentivo para financiar ese gasto dado que ese capital humano no tiene paralelo, planteando esta situación como un problema de información asimétrica. Dado este problema de información, la obtención de educación debería ser financiada por el individuo o por algún organismo público.

Las dos principales justificaciones del apoyo público a la educación son la creencia de que la calidad de la educación que reciba un niño no debe depender de forma decisiva de los recursos de sus padres y las imperfecciones de los mercados de capitales.

En este sentido Joseph Stiglitz, desde una visión neoclásica en la teoría de la economía del bienestar, plantea que la educación no es un bien público puro y que las externalidades no justifican convincentemente el papel del Estado. Aunque la educación no es el único determinante de los salarios futuros de una persona, existe una correlación sistemática entre ambos, al respecto hay dos posturas teóricas que plantean esta idea.

La teoría del capital humano considera que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital. Cuanto mayor es la inversión mayor es la productividad. Debido principalmente a los mayores conocimientos que los individuos adquieren al asistir a la escuela.

La teoría de la selección considera que una de las funciones más importantes de la educación es identificar la capacidad de los diferentes individuos. Los que estudian durante más tiempo perciben un salario más alto y se observa que

son más productivos, no porque las escuelas hayan aumentado su productividad, sino, porque han identificado a las personas más productivas.

1.3.2 La Teoría el Desarrollo Humano.

Amartya Sen, conocido por sus trabajos sobre la teoría del desarrollo humano, la economía del bienestar, los mecanismos subyacentes de la pobreza, entre otros, también ha realizado aportaciones en los indicadores económicos y sociales: el concepto de capacidad.

La Teoría del Desarrollo Humano, da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera. Cuando se adopta esta visión más amplia, el proceso de desarrollo no puede verse simplemente como un incremento del Producto Interno Bruto (PIB), sino como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna⁸. La expansión de la capacidad humana se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que considera valiosa y la capacidad de incrementar sus posibilidades reales de elección. Dadas sus características personales, sus antecedentes sociales, sus circunstancias económicas, una persona tiene la habilidad para hacer (o ser) ciertas cosas que por alguna razón juzga valiosas. La razón para esa valoración puede ser directa (el funcionamiento involucrado puede enriquecer su vida en forma directa, como estar bien nutrido o estar saludable) o indirecta (el funcionamiento involucrado puede contribuir a la producción futura o alcanzar un precio en el mercado).

Sen no deja de lado que el carecer de capacidades individuales no guarda una relación estrecha con la falta de renta considerando que ésta no es el único elemento que puede determinar la pobreza. Por ello la pobreza no solamente

⁸ Sen. Amartya, Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, Barcelona, 2000, 1er edición mayo de 2000; capítulo 1 y 4.

se limita al bajo nivel de ingreso sino que añade el factor de privación de capacidades elementales, entre las cuales se encuentran las instituciones sociales y las relaciones en el seno de la comunidad como la cobertura médica, la educación, la sanidad, el orden público, entre otros. Sen utiliza en la mayor parte de sus análisis el desarrollo de los indicadores económicos y sociales como el concepto de capacidad. Su aproximación basada en las capacidades se enfoca en la libertad positiva, que es la capacidad real de una persona de ser o de hacer algo.

Amartya Sen, dice que si la educación hace que la persona sea más eficiente en la producción de bienes, es claro que hay un mejoramiento del capital humano. Este mejoramiento puede agregar valor a la producción de la economía y aumentar el ingreso de la persona que ha sido educada. Pero aún con el mismo nivel de ingreso, esa persona puede beneficiarse de la educación por la posibilidad de leer, argumentar, comunicar, elegir con mayor información, ser tenida en cuenta más seriamente por otros y así sucesivamente. De modo que los beneficios de la educación son mayores que su función de capital humano en la producción de bienes. La perspectiva más amplia de capacidad humana puede abarcar -y valorar- estas funciones adicionales.

Esta distinción tiene importantes consecuencias prácticas para la política pública. Aunque la prosperidad económica contribuye a que la gente lleve una vida más libre y realizada, también lo hacen una mayor educación, unos mejores servicios de salud y de atención médica y otros factores que influyen causalmente en las libertades efectivas de las que realmente gozan las personas. Estos "desarrollos sociales" deben ser considerados directamente como "avances en el desarrollo" puesto que contribuyen a tener una vida más larga, más libre y más provechosa, además del papel que juegan en el aumento de la productividad, el crecimiento económico o los ingresos individuales. Sen basa el estudio de las libertades y capacidades en una visión en la que educación y salud son esenciales para combatir la pobreza y que a su vez éstas se traduzcan en una mejor calidad de vida. Por lo que no sólo la apertura económica bastaría para erradicar la pobreza, con lo cual, desde esta

perspectiva, podríamos ver a la educación como factor estratégico para el desarrollo de una economía⁹.

Este enfoque llama la atención sobre las características de la política social lo cual adquiere relevancia considerando que no sólo debería hacer énfasis en políticas dirigidas al combate a la pobreza de ingresos, sino buscar mejorar las capacidades de los individuos.

La noción de política social nos remite a desigualdades distributivas en el ingreso y la riqueza, difícil acceso a las oportunidades que teóricamente crea el sistema económico y que, por ello, puede considerarse como bienes públicos. Este escenario requiere de una política social que no solo busque atenuar los graves problemas de la población sino que nos permita igualar las oportunidades de desarrollo para la sociedad en su conjunto. Ubicada más allá de los ajustes y reformas económicas.

1.4 La Educación como Factor Estratégico.

La educación por sí misma no produce el cambio, pero ningún cambio es posible sin educación de calidad. Dicha calidad será la limitación y el poder de la educación como factor estratégico. Nuestro país invierte, en promedio, el 7% del PIB de gasto público en educación. Se reconoce la importancia de la educación en sí misma, pero no se consigue posicionarla como un factor estratégico para el logro de las metas del desarrollo y el imaginario de nación. Hay una gran indiferencia frente a fenómenos como la deserción, la baja cobertura de la educación superior, la existencia de adultos analfabetos y de jóvenes y adultos que no han culminado la educación primaria.

⁹ Es muy importante no perder de vista el enfoque que Sen le da a su estudio, cuando habla de que la pobreza es una forma de privar las capacidades, no solo refiere a la falta de renta, ya que agrega que a esto debemos sumarle las diferencia entre comunidades, familias e individuos, por lo cual una forma de evaluar buenas medidas públicas que aspiren a reducir la desigualdad y la pobreza, deben tener claro este punto, si lo que verdaderamente se busca es reducir la pobreza y la desigualdad.

Hacer de la educación un factor de cambio estratégico requiere también la existencia de un servicio educativo bien implementado a nivel de infraestructura, materiales, incentivos y medios de estimulación y compensación pertinentes, que permitan enfrentar las desventajas con las que los niños y los jóvenes llegan a la escuela. Supone también la presencia de profesores experimentados y de directivos, administrativos y académicos bien formados. Entender, aceptar y convencer de que el proceso educativo es un momento de alta complejidad académica, social y política. Una educación pública de alta calidad es un factor de integración social y cultural porque los espacios educativos, al ser valorados y apreciados por todos, se convierten en lugares de encuentro de los diferentes estratos sociales y de la diversidad cultural.

ECONOMÍA Y EDUCACIÓN.

Es importante entender el papel que juega el Estado en el contexto educativo para poder dimensionar los logros que se obtienen en el sector educativo, considerando a la educación y la economía como variables que se entrelazan a través de los logros económicos en un país, a través de las políticas económicas y sociales del Estado.

Al existir esta relación entre economía y educación se puede decir que los sistemas educativos, evolucionan a la par del desarrollo económico alcanzado en un país, siendo así la educación efecto de su economía y a la vez un factor que la impulsa.

A lo largo de varias décadas la educación en México ha sido uno de los principales ejes de la política social que involucra la instrumentación de políticas públicas cuyo propósito es lograr un gran impacto mediante un proceso de transformación constante.

La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que en 1992 celebraron el Gobierno Federal, a través de la SEP, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), ha sido punto de referencia en la transformación educativa de los últimos tres lustros.

Este acuerdo generó una transformación en la forma de administrar y conducir la política educativa, después de 17 años, los retos se centran no precisamente en el financiamiento ni en alcanzar tasas de cobertura cercanas al 100%. El reto hoy es que todos los niños que egresan de la educación básica cuenten con las herramientas necesarias para aumentar sus capacidades y oportunidades profesionales.

2.1 Economía y Educación.

Cuando se habla de economía y educación parecería que de manera automática se piensa en inversión de capital humano y que dicha inversión significa crecimiento económico y mayores oportunidades de desarrollo en una sociedad. Sin embargo, no debemos olvidar que la educación también es un bien de consumo y no sólo de inversión.

Generalmente se piensa en la educación como un bien de inversión en una sociedad, como una variable que explica el proceso de modernización económica y, como un bien de consumo, la educación estaría en función de los niveles de desarrollo alcanzados en dicha sociedad.

Al existir esta relación entre economía y educación, se puede decir que los sistemas educativos evolucionan a la par del desarrollo económico alcanzado en un país.

Condicionando así la educación a la economía; de forma que cuando hablamos de producción en una economía pensamos en el capital, el cual tiene que ser creado por la fuerza de un hombre; el trabajo o la fuerza de trabajo entre mejor calificada y especializada, mejor desempeño tendrá en el mercado de trabajo; la tecnología va ligada a lo anterior en el sentido que una fuerza de trabajo diversificada y especializada puede transformar los oficios y ocupaciones adaptándolos a los cambios que imponen los procesos de innovación científica y tecnológica¹.

Podemos decir entonces, que la educación permite mejorar las habilidades y capacidades productivas del individuo y por ende, su repercusión en los

¹ Lazarín Miranda, Federico, *Educación y Economía en el tiempo*, ponencia presentada el Seminario Historia del Estado y la Sociedad, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2007.

sectores productivos se podrá apreciar ampliamente en una economía y de manera conjunta en la sociedad.

De esta forma se puede pensar en la existencia de una correlación entre economía y educación, en donde se ubique a la educación como variable independiente esperando con ello que una alfabetización alta de la población sea un elemento causal de un crecimiento económico fuerte o, incluso, motive el desarrollo económico.

Educación puede llegar a suponer una mejoría en las habilidades y capacidades del trabajo, así como en la productividad individual y colectiva. Aunque la educación sea un factor fundamental para la economía, no es el único que se debe considerar.

Se puede pensar en otros factores sociales que inciden en la educación y que además puedan observarse en la economía, elementos como fuentes de trabajo, crecimiento poblacional, economía familiar y la distribución de la riqueza, elementos que ligados a la cuestión educativa generan un impacto necesario en la cuestión económica².

En este sentido se podría pensar que el papel del Estado en el contexto educativo es importante para poder dimensionar los logros que se obtienen en el mismo, ligado a la idea de considerar a la educación y la economía como variables que se entrelazan con los logros económicos, vía las políticas económicas y sociales del Estado.

2.2 Estado y Educación en México.

² Lazarín Miranda, Federico, *Educación y Economía en el tiempo*, Ibidem

En México la educación es pública, laica y gratuita, dichos elementos se establecen en el artículo tercero de la Constitución mexicana.

“El proyecto de Nación que en 1917 se decidió impulsar, tuvo la convicción de hacer de la educación la vía para construirlo y utilizarla como el instrumento de movilidad social en favor del bienestar de la mayoría de los mexicanos.

El Congreso Constituyente de 1917 estableció en el artículo tercero de la Carta Magna el derecho de todos los mexicanos a recibir educación por parte del Estado.

El sistema educativo se desarrolló en un clima caracterizado por el modelo de organización y gestión centralizada, ello remite a la conformación del Estado y el papel que cumplió desde el siglo XIX la construcción de los sistemas educativos públicos. La educación como bien universal, la búsqueda de esquemas universales y no discriminatorios fundados en la igualdad ante la ley, los propósitos de incorporación social de vastos sectores, los objetivos de integración nacional, se correspondían con los supuestos sobre los que se basó la construcción y gestión dominado por la administración centralizada, el formalismo de su funcionamiento y el desplazamiento de medios a fines, en un contexto en el cual el Estado estaba sólo como promotor del progreso y el desarrollo social”³.

Entre 1940 y 1980 se realizó una transformación total de la economía así como de la sociedad mexicana, en este proceso el Estado llegó a la firme convicción de que para alcanzar la industrialización y el crecimiento económico, debía participar activamente en la inversión y la producción, por lo que el desempeño económico en este periodo fue ciertamente notorio, en términos reales la economía llegó a crecer a un ritmo sostenido de 6.4% anual y el PIB per cápita, 3.2% anual⁴. Aún con esto, los años dorados en México como los llaman

³ Avendaño Ramos, Eréndira, *Federalismo y Financiamiento a la Educación Básica*, Facultad de Economía-UNAM, agosto de 2007.

⁴ Lazarín Miranda, Federico, *Educación y Economía en el tiempo*, Ibidem

algunos autores terminaron, y la persistencia de problemas como la pobreza y desigualdad se mantenían; además algunos obstáculos que se interponían al desarrollo del país fueron ignorados por los actores políticos de esos momentos. Obstáculos que más adelante serían elementos cruciales para las posteriores crisis.

Durante los años ochenta la economía mexicana atravesó por dos sucesos que perturbaron y pusieron fin al prolongado periodo de expansión económica acelerada. Por un lado la crisis de deuda de 1982 y por otro la crisis de la disminución de los precios del petróleo en 1986.

Dichos sucesos fueron interpretados como el agotamiento de un modelo de crecimiento que llevó al grupo gobernante a desarrollar un amplio proceso de reformas basadas en la presencia del mercado.

El proceso de cambio iniciado en 1982 modificó la forma de incidir del Estado en la economía, estableciendo nuevas relaciones entre lo gubernamental, lo público y lo privado; replanteando con ello las políticas tanto económicas como de bienestar social.

La década de los años ochenta significó para nuestro país y para la mayoría de los países del mundo el establecimiento de procesos políticos, económicos y sociales que definieron las nuevas condiciones para el bienestar, el crecimiento y la organización del poder. Surgiendo con ello una nueva forma de analizar la cuestión social, esto es, el Estado como el centro de la vida social y la realización del desarrollo lo que se conoce como un Estado promotor de lo social⁵.

En el sexenio de 1982 a 1988, el llamado cambio estructural convocó a políticas públicas que dentro de la profunda crisis pudiesen establecer el equilibrio entre las principales variables macroeconómicas. El Estado se daría a la tarea de ejercer un ejercicio de control del gasto delineando con ello las

⁵ Fuentes Luís, Mario, *La Política Social Frente al Cambio Estructural (1982-2004)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 448-449.

condiciones macroeconómicas y generales de producción. Abocándose así el Estado a resolver en el mediano y largo plazo problemas de bienestar social y públicos.

Aún con lo planteado por el Estado y su buena intención de mejorar las condiciones de vida de la población, propiciando cambios en sus políticas como la forma de impulsar el desarrollo ante la situación económica en que se desarrolló el sexenio, el gobierno optó por limitar las políticas de desarrollo social, en las cuales; incluía el tema de la educación, e inclusive terminó limitando los programas que venían funcionando.

La acción del Estado resultó una respuesta ineficaz ante las necesidades sociales, sobre todo por la limitación y en algunos casos cancelación de varios programas sociales.

El Programa Nacional de Solidaridad (*Pronasol*), surge en 1988⁶ en el contexto de la crisis económica y del proceso de ajuste de la década de los años ochenta, que entre otras cuestiones se caracterizaba por una demanda social creciente que rebasaba la capacidad de respuesta de las instituciones. *Pronasol* se crea para atender a aquellas personas que por su condición económica no podían esperar hasta la recuperación de la economía, para mejorar sus ingresos y nivel de vida. Entre sus principales líneas de acción se encontraba la *solidaridad para el bienestar social* proyecto en el que se buscaba crear un piso social básico para el desarrollo comunitario con acciones y obras en infraestructura de servicios entre los que se encontraba la educación⁷.

En ese momento se pretendía dar respuesta a los problemas de la educación en México, la cual mantenía una persistente desigualdad entre las zonas urbanas y rurales. Las políticas educativas habían tendido a mantener las

⁶ Este programa deja de existir en 1994.

⁷ Palacios Escobar, Ángeles, *Diferencias, Limitaciones y Alcances de las Estrategias de Combate a la Pobreza en México*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier *La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas*, Facultad de Economía-UNAM, México 2007, Cap. 4.

desventajas socioeconómicas de las comunidades, por lo que programas como *Pronasol* tenían como fin disminuir la pobreza promoviendo la educación y diseñando nuevos programas de compensación dirigidos a estos grupos vulnerables.

Para 1997 se implementa el Programa de Educación, Salud y Alimentación (*Progres*a). En el marco de una política social integral *Progres*a proporcionaría servicios de educación, salud y alimentación a familias en condiciones de pobreza extrema. Nuevamente un programa creado en el contexto posterior a una crisis, la crisis de 1994, la cual tuvo efectos devastadores en términos de pobreza y desigualdad. Las acciones de *Progres*a se sustentaban en el mejoramiento, la integración, procuración, promoción e inducción de la educación, salud y alimentación de los individuos beneficiados por este programa.

En materia educativa la línea básica de acción era ofrecer becas educativas para la adquisición de útiles escolares. Teniendo como objeto fomentar la inscripción escolar, la asistencia regular y la permanencia de los niños en la educación básica primaria y secundaria⁸.

A partir del 2002 *Progres*a se transforma en el Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, este continuó con la estrategia empleada, conservando sus principales características así como la integración de nuevas acciones que permitieran ampliar el acceso a las familias en condiciones de pobreza.

En la cuestión educativa las becas y los apoyos tuvieron como fin el aumento en los niveles de inscripción, asistencia escolar y disminución de la deserción de niños y jóvenes en condiciones de pobreza⁹.

Estos han sido algunos de los mecanismos que ha utilizado el Estado mexicano para intervenir en el sector educativo, siendo ésta una forma de

⁸ Ibidem

⁹ Ibidem.

entender la relación existente entre la economía y la educación; así como el papel que juega el Estado en esta relación.

Enlistar los programas Federales que han tenido como objeto entre otras cuestiones sociales la educación, no sería suficiente para entender el contexto actual del sector educativo. Por ello es conveniente mencionar la importancia de la Institucionalidad del Sistema Educativo, los objetivos que se plantearon con el proceso de Descentralización, así como el lugar que ocupa el SNTE.

2.3 Institucionalidad del Sistema Educativo.

2.3.1 Ley General de Educación.

Para esta Ley la educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura: es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, es un factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social¹⁰.

La Ley General de Educación define las funciones y papel de los distintos participantes en el proceso educativo. La Ley coordina la educación en toda la República Mexicana, distribuyendo la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, señala las aportaciones económicas que corresponden a este servicio, así como sanciones aplicables al no cumplir con las disposiciones de la Ley.

Así mismo señala el derecho de todos los individuos a recibir educación, siendo obligación del Estado promover y atender todos los tipos y modalidades educativas necesarias para el desarrollo de la nación, incluyendo la investigación científica y tecnológica.

¹⁰ Véase Ley General de Educación, última reforma 22/06/2006.

Señala que toda educación impartida por el Estado será gratuita, así como libre de cualquier culto religioso. Define como niveles básicos: preescolar, primaria y secundaria.

La Ley ordena de manera explícita a las autoridades educativas tomar medidas para mejorar la equidad en el acceso e impartición de educación, y establece que los indicadores educativos y socioeconómicos sean los criterios compensatorios en las políticas educativas.

Un ejemplo del criterio de compensación en las políticas de educación es lo que establece la ley en cuanto a tomar las medidas necesarias para asegurar que todos los individuos puedan ejercer su derecho a la educación, a una mayor equidad educativa y al logro de igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en la educación. Estas medidas se dirigen principalmente a regiones o grupos en situaciones de mayor desventaja en términos de indicadores educativos o socioeconómicos. La ley indica que deben establecerse programas compensatorios, por medio de los cuales el gobierno federal proporcione recursos específicos a aquellos estados con mayores brechas educativas. En la ley el término equidad se maneja desde el criterio de igualdad de oportunidades, esto es el tratamiento adecuadamente desigual de los desiguales, reconociendo que no todos los individuos son iguales y, por lo tanto, el servicio educativo debe tomar en cuenta las diferencias¹¹.

Siendo esta Ley el eje rector de la educación en nuestro país y bajo su concepto de educación se plantean otro tipo de planes y programas enfocados a reforzar y mejorar al sistema educativo del país.

2.3.2 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Inicio de la Descentralización.

¹¹ Merino Juárez Gustavo A., *Las transferencias Federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia*, en Gestión y Política Pública, volumen VII, núm. 1, segundo semestre de 1998.

Al iniciar los años noventa el país se encontraba en un proceso de recuperación por la crisis económica de los precios del petróleo, aún sin llegar a los niveles previos a la crisis, el país continúa con el proceso de reformas que había comenzado en los ochenta profundizando con la apertura comercial, respaldado por el presidente, Carlos Salinas de Gortari. Además de las fuertes presiones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) por reformar el Estado.

En este sentido se buscaba que bajo este esquema de modificaciones del Estado, que el Sistema Educativo no quedará ajeno a estos procesos de reformas, por lo que en materia educativa se plantea que este sector delegara su operación a los gobiernos locales, buscando así compartir costos y responsabilidades. Permitiendo que las autoridades federales y estatales fueran concurrentes en el aspecto financiero. Donde en el corto plazo los estados fueran responsables de los servicios que se prestaran en su territorio.

Para 1992 la decisión política de reformar la educación se estructuró básicamente en la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización y la inclusión de la participación social, la reformulación de contenidos y materiales educativos así como la formación de maestros. Existían razones importantes que planteaban una reforma urgente de la educación básica; la necesidad de elevar la competitividad de la economía ante la apertura del mercado nacional; fue la restricción presupuestal para financiar el continuo crecimiento del sistema; la posibilidad de elevar la eficiencia en la provisión de educación por los gobiernos locales, además de posicionamiento del gobierno federal al reducir el poder del SNTE.

El 18 de mayo de 1992, se lleva a cabo la firma del ANME –el acuerdo transfiere a los estados la responsabilidad total de la infraestructura escolar y la administración de maestros y recursos, al mismo tiempo, el gobierno federal se compromete a seguir financiando al sistema¹²-, entre el gobierno federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas y la secretaria general del SNTE.

¹² Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, SEP (1992).

Considerando las presiones de los organismos internacionales y de las finanzas públicas, México estableció en el acuerdo los siguientes objetivos:

- Reorganizar el sistema: se impulsó un nuevo federalismo y una participación más activa de la sociedad, se establecieron nuevas funciones y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. A los gobiernos estatales se les asignó la dirección de los establecimientos educativos (servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial). Se traspasó el control de la infraestructura a las administraciones estatales, el Ejecutivo Federal continuaría formulando para todo el país los planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la autorización del uso de material educativo para los diversos niveles de educación, su actualización y la elaboración de los libros de texto gratuitos. Por otra parte, se promovió una nueva participación de la sociedad en su conjunto, fortaleciendo la capacidad de organización y la participación de los maestros, padres de familia y alumnos en las escuelas.
- Revalorar al magisterio: en cuanto a la formación del maestro se diseñó un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria y se implementó una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los planes de estudio en las escuelas normales. Para actualizar los conocimientos del magisterio nacional se estableció un Programa Emergente de Actualización del Maestro con miras a fortalecer los conocimientos de los maestros combinando la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, las sesiones colectivas de estudio, el intercambio de puntos de vista, así como el trabajo individual. En virtud de los salarios del magisterio se acordó otorgar incrementos en dicho rubro, al tiempo de impulsar un programa especial de fomento a la vivienda. Finalmente se implementó el Programa Nacional de Carrera Magisterial para dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la

educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro.

- Reformular los contenidos educativos: para la primaria se aplicó un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, entre cuyos grandes objetivos se encontraban el fortalecimiento de la lectura, la escritura y la expresión oral, así como el de la enseñanza de las matemáticas, el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo -en lugar del área de ciencias sociales- y el aprendizaje de los contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, así como del medio ambiente¹³.

Este acuerdo es adoptado por las entidades, en el marco de un pacto federal que ofrecía la oportunidad para que los estados pudieran hacer innovaciones y cambios de acuerdo a las necesidades y características propias¹⁴.

2.3.3 La Descentralización Educativa.

El proceso de descentralización educativa, fue marcado por la ineficiencia de las políticas de gasto centrales, éstas no lograban aminorar las asimetrías de desarrollo de las distintas regiones del país, que principalmente se concentraban en los grandes centros urbanos y en menor grado en las áreas con menor desarrollo económico.

Otro elemento para la descentralización fue la poca vinculación en cuanto a las necesidades de gasto de la población vinculada a la dinámica de crecimiento de dichas necesidades.

¹³ Ontiveros Jiménez Manuel, *La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa de los salarios magisteriales*, en *El Trimestre Económico*, México: FCE, vol. LXII.

¹⁴ Uno de los objetivos implícitos, no declarados, era dividir al SNTE en 32 instituciones y reducir su peso y control político en las definiciones de las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la prestación de servicios.

Como se menciono anteriormente la descentralización inicia con la firma del ANMEB con el fin de transformar el Sistema de Educación Básica, mejorando su calidad, pretendiendo con ello incrementar la productividad nacional, acrecentar la movilidad social y mejorar la calidad de vida.

Uno de los principales problemas que justificaban dicha descentralización era la insuficiente cobertura, la baja calidad educativa, altos índices de deserción, así como el bajo promedio en los años de estudio. En este sentido las disparidades regionales jugaban un papel de suma importancia.

La reforma educativa no sólo fue una decisión político-administrativa, fue además una decisión político-legislativa que reformó el Artículo 3º de la Constitución incluyendo la obligatoriedad de la educación secundaria y culminó con la Ley General de la Educación aprobada en 1993.

En resumen, el gobierno federal a través de la SEP conservó sus funciones normativas, compensatorias y de evaluación; dejando a los estados la operación del sistema.

En este periodo se consolida como un primer efecto la certidumbre jurídica de las transferencias de gasto provenientes de la federación a los estados, logros no observados a lo largo de la historia de nuestro país. Quedando el proceso de transferencia de gasto regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, incorporando así los estados en su ley de ingresos la cantidad de recursos transferidos.

Otro de los efectos importantes de destacar fue la posibilidad de ampliar las partidas programáticas, dándole mayor flexibilidad al gasto de los estados, y así, poder ejercerlo no solo en aquello que el gobierno central indicara¹⁵.

2.3.4 Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁵ Revista aRegional 2008, Descentralización y Calidad Educativa, Situación Actual y Perspectivas.

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteados; señalando los procesos, programas y proyectos que serán llevados a la práctica.

En el sexenio Foxista (2000-2006), la política social propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo era el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, asegurando un pleno ejercicio de su libertad así como un entorno de respeto y convivencia humana sana; la educación como parte de la política social encaminada a estos fines en este sexenio se consideró la estrategia central para el desarrollo nacional, así como mecanismo de combate a la pobreza y desigualdad.

Los compromisos de este gobierno fueron: plantear una reforma que lograra un sistema educativo, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas en las cuales los maestros fueran profesionales de la enseñanza y el aprendizaje; una educación nacional que llegara a todos ofreciendo una preparación de vanguardia, un elemento central de las acciones de este gobierno era la participación social.

Por ello la política educativa que se planteaba era una en la que los mexicanos adquirieran los conocimientos, competencias y destrezas, así como actitudes y valores necesarios para su pleno desarrollo y para el mejoramiento de la nación.

En este Plan se mencionan tres acciones que engloban las transformaciones más importantes en las que se propuso hacer énfasis en este sexenio.

Educación para Todos, Educación de Calidad y Educación de Vanguardia, en los cuales se propone de manera global entre otras muchas acciones eliminar el rezago en la educación indígena respetando sus culturas, generando una homogenización del nivel educativo en todo el país, atender el desarrollo de las capacidades y habilidades fomentando la convivencia solidaria, haciendo a los individuos más competitivos ante las exigencias del mundo. Así como elevar la demanda de educación media y superior con el fin de crear profesionistas

capaces de crear, innovar y ampliar nuevos conocimientos de forma que se traducirán en beneficios colectivos¹⁶.

En el periodo sexenal de Felipe Calderón (2006-2012), la política social busca lograr el desarrollo humano y el bienestar a través de la igualdad de oportunidades, lo que conducirá a un desarrollo económico y social sustentable, dirimiendo las grandes diferencias y los graves problemas de pobreza.

En este sentido se plantea la necesidad una transformación basada en el mejoramiento material y profesional de los maestros, además del fortalecimiento del gasto educativo, su distribución y el mejoramiento integral del sistema así como de las instituciones públicas en ámbitos federales, estatales y municipales. Sólo basado en un esfuerzo colectivo se puede alcanzar la transformación educativa.

En este sexenio los objetivos así como estrategias fueron encaminados a mejorar las oportunidades de educación, poniendo especial interés en los sectores menos favorecidos de la población.

Elevar la calidad educativa, significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, y afectivo, entre otros, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria así como tener los elementos necesarios para ser competitivos frente a las exigencias del campo laboral actual. La calidad educativa comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia. Estos criterios son útiles para comprobar los avances de un sistema educativo, pero deben verse también a la luz del desarrollo de los alumnos, de los requerimientos de la sociedad y de las demandas del entorno internacional.

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo, Vicente Fox Quesada, 2000- 2006.

Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas, invertir más en educación es imprescindible para elevar la calidad educativa. También lo es llevar los servicios educativos a donde más se necesitan. Aunque no sea el único factor necesario para disuadir las diferencias.

Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida¹⁷.

2.4 Evaluación de las Políticas Educativas.

–Enciclomedia y Oportunidades–

Las políticas educativas que se han llevado a cabo durante los dos últimos sexenios han sido programas focalizados, los cuales se centran en el apoyo a grupos vulnerables. Esto bajo el criterio de que focalizar permite incluir. El incremento del gasto público en este rubro ha permitido crear nuevos programas para diferentes grupos en estado vulnerable, además de incluir en ellos las nuevas exigencias del mundo moderno como el uso de tecnologías que permitan posicionar la educación en nuestro país en las de primer mundo.

Enciclomedia es uno de los programas de educación básica más fuertemente promovido por la administración del presidente Vicente Fox. El objeto principal del programa fue llevar libros de texto gratuitos digitalizados a las aulas y suponiendo que el uso pedagógico de la tecnología mejoraría la calidad del servicio ofrecido y el aprendizaje de los alumnos, aspectos sobre los cuales aún no se conocen resultados concretos según los expertos del tema.

El proyecto de Enciclomedia para la educación primaria se definió en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Es un subprograma del “Programa de expansión del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Educación Básica”. Enciclomedia es una enciclopedia digital que reúne los contenidos de los libros de texto gratuitos de primaria para

¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo, Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012

apoyar el trabajo de los profesores en el aula con la intención de propiciar en el estudiante un ambiente didáctico e interactivo de aprendizaje. Crea también un vínculo directo entre las lecciones y los acervos tecnológicos, nacionales y regionales, con que ya cuenta el país: la videoteca digital, la Red Satelital de Televisión Educativa, la Red Escolar, las bibliotecas escolares, Secundaria 21, Enseñanza de la Física y Matemáticas con Tecnología y el portal SEPiensa, entre otros. Además, brinda la posibilidad de interactuar con el programa Encarta, audios, fragmentos de películas, simuladores, animaciones, interactivos, ejercicios, un programa piloto de inglés, y no requiere conexión a Internet para funcionar.

Sus objetivos se centran en: contribuir a mejorar la calidad de la educación en las escuelas públicas del país, impactar en los procesos educativos y de aprendizaje por medio de la interacción de los alumnos con los contenidos pedagógicos incorporados a *Enciclomedia*, convertir a *Enciclomedia* en una herramienta de apoyo docente, que estimule nuevas prácticas pedagógicas en el aula para el tratamiento de los temas y contenidos de los Libros de Texto Gratuitos, poner a México a la vanguardia educativa.

Enciclomedia se dirigió en un principio a los profesores y alumnos de 5º y 6º grado de primaria. En su etapa de prueba participaron cinco escuelas primarias de DF. En la segunda etapa, “fase piloto”, participaron 1,123 escuelas de diferentes estados del país. En la tercera etapa, en el ciclo escolar 2004-2005, participaron 20,839 escuelas (federales y estatales, regulares e indígenas). Finalmente, en el ciclo escolar 2005-2006 participan poco más de 23 mil escuelas de todo el país. La meta del programa para 2006 era concluir los textos digitales de la mayor parte de las asignaturas para 5º y 6º grados de primaria, así como equipar a todas las aulas de esos mismos grados escolares (más de 165 mil aulas). Para las siguientes etapas, se proyectó que el programa llegará a todos los grados de educación primaria y secundaria, especialmente a la telesecundaria. Las evaluaciones indican que esto aun no ha sido cumplido en su totalidad.

Como complemento se pusieron en marcha varios programas de capacitación a maestros. Su objetivo era brindar una base de conocimientos generales

sobre el uso de Enciclomedia, así como ofrecer una formación básica en el uso educativo de las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Uno de los objetivos fundamentales de la capacitación consistió en que los maestros elaboraran un plan de clase apoyándose en esta herramienta. La SEP en este momento planteo tres modalidades de evaluación de Enciclomedia: viabilidad, seguimiento e impacto¹⁸.

Si bien es generalizado el reconocimiento del gran potencial de las nuevas tecnologías como apoyo educativo, algunos estudios al respecto han señalado que la adopción de éstas por parte de docentes y alumnos no es un proceso automático. La inclusión de Enciclomedia implicó la modificación de patrones de comportamiento individual y social, lenguajes, esquemas mentales y costumbres, lo cual requiere de la sensibilización, la capacitación, el acompañamiento y el seguimiento, a fin de consolidar la cultura informática necesaria para su operación. De hecho, es importante tener en cuenta el desplazamiento del papel del profesor como autoridad pedagógica en el aula. En el extremo, el estudiante percibe que no es el profesor quien concentra la información educativa relevante, sino el programa de cómputo, lo que potencialmente puede resultar negativo en términos de la relación de respeto en que se fundamenta la actuación de profesores y estudiantes. Las evaluaciones muestran que, las preguntas más frecuentes de los docentes en los cursos de capacitación tenían que ver con dudas técnicas, lo cual ilustra las inconsistencias y problemas más comunes a los que se enfrentaron y se siguen enfrentando los maestros en el empleo de nuevas tecnologías¹⁹.

Probablemente esto se explica por la brecha de habilidades que separa a las generaciones, dado que frecuentemente los niños y jóvenes son más diestros que sus propios profesores en el manejo de la computadora. A esto se suma, además, algunos problemas que se han tenido que enfrentar a lo largo de estos ya casi 10 años que lleva el programa de implementado, la falta de una respuesta eficaz a la demanda de ayuda en caso de algún incidente con el

¹⁸ Página oficial, enciclomedia.edu.mx.

¹⁹ , Enciclomedia-Documento Base, 2004.

software o con el sistema operativo Windows. Desde la primera etapa del programa ya se alertaba sobre la falta de infraestructura adecuada y se estimaba que más de 40 por ciento de los equipos no estaban siendo utilizados debido a fallas, falta de capacitación o por una instalación inadecuada, robo del material y, en algunos casos, un uso indebido del equipo. La tardanza en dar respuesta a esos problemas comunes debido sobre todo a que en algunas entidades federativas aún no se ha instrumentado el servicio de asistencia técnica. Frente a una situación como ésta, conviene preguntarse si se realizó algún diagnóstico de las necesidades de profesores y alumnos para tomar la decisión de su implementación. ¿Es un proyecto consensuado o más bien una imposición que atiende al mercado de tecnología? Las escuelas han debido hacer adecuaciones infraestructurales para ser participes del programa. Pero en zonas que carecen de condiciones mínimas indispensables, el programa no ha podido ser puesto en marcha. Tomando esto en cuenta, este programa podría estar incrementando las desigualdades y segmentación propias de nuestro sistema educativo.

El aprendizaje a través de las TIC no es asunto que se pueda evitar y tampoco es pasajero. La importancia de Enciclomedia radica en su promesa de ofrecer una alternativa para mejorar los resultados educativos, lo que todavía debe demostrarse. En este sentido, conviene preguntarse: ¿Enciclomedia es la mejor respuesta pedagógica, informática y administrativo-financiera al empleo de tecnología en las aulas de primaria de nuestro país? ¿A través de Enciclomedia se logrará un cambio que lleve a un estado cualitativamente superior los procesos de enseñanza-aprendizaje en la educación básica? Posiblemente habría muchas más pero en este sentido podemos obviar que estos problemas con las nuevas herramientas, es un error de implementación en las políticas.

Oportunidades, es uno de los ejes articuladores de la política social, del país, para vivir mejor. Tiene una cobertura de 5 millones de familias, la cuarta parte de la población mexicana que está desarrollando sus capacidades para superar condiciones de extrema pobreza y construir un futuro distinto. Los apoyos económicos que reciben las titulares beneficiarias sirven para que sus familias,

y sobre todo los niños, puedan comer mejor, estén más sanos, vayan a la escuela, porque estamos convencidos de que la educación es la base para vivir mejor. Los resultados para este programa indican la importancia de los apoyos para mejorar la educación, salud y alimentación, significando un cambio entre la falta de oportunidades y salir adelante y tener las condiciones mínimas de bienestar.

Los resultados de operación han mostrado que es un programa que sí funciona. La concertación interinstitucional y la corresponsabilidad de sus beneficiarios están impactando positivamente en la vida de 25 millones de mexicanos que ahora pueden vivir mejor. Cuando se crea este programa en 1997 atendía a 300 mil familias, para el año 2008 su asistencia fue de 5 millones.

Sabemos que una característica de la pobreza en nuestro país es que se transmite de una generación a otra, por lo cual el programa busca que esta pobreza intergeneracional vaya siendo cada vez menos. Disminuyendo la deserción escolar, menos enfermedades y desnutrición, así como mejorar sus posibilidades para encontrar empleos más productivos y mejor remunerados.

El programa está presente en 93 mil localidades de todo el país, el 99 por ciento de éstas son rurales y semiurbanas, cubre el 100 por ciento de los municipios del país con énfasis en los más marginados y en las 32 entidades federativas; actualmente apoya a 5 millones de familias.

El apoyo que se brinda a través de Oportunidades vincula tres grandes rubros, considerados indispensables para una mejor calidad de vida; la educación, la salud y la alimentación. Su diseño combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y alimentación. En el corto plazo estos recursos mejoran las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres y, a mediano plazo, impulsan el desarrollo de las capacidades al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a la escuela de la población beneficiaria. Oportunidades tiene enfoque de género y apoya a las niñas, niños y jóvenes de las familias beneficiarias para que no abandonen la escuela y puedan terminar la educación básica y media superior.

Las familias que se incorporan al Programa están ahí por sus condiciones de pobreza extrema y su permanencia la determina el cumplimiento de sus responsabilidades: asistencia regular a los servicios de salud y educación.

La correcta focalización del programa ha permitido ampliar la cobertura a un mayor número de familias y concentrar sus esfuerzos en las entidades que presentan más altos índices de marginación y menores posibilidades de desarrollo humano.

Sabemos que la pobreza extrema se concentra en mayor medida en las zonas rurales del país, en la actualidad 7 de cada 10 beneficiarios de Oportunidades vive en localidades menores a 2 mil 500 habitantes, muchos de ellos indígenas²⁰.

En cuestión educativa, los apoyos consisten en becas para niñas, niños y jóvenes que a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior, un apoyo económico diferido para los jóvenes que concluyen su educación media superior antes de cumplir los 22 años, a través de “Jóvenes con Oportunidades”, apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de éstos, al inicio del ciclo escolar para los becarios de primaria; en el caso de los beneficiarios de secundaria y de educación media superior, apoyo monetario anual para su compra²¹. Este programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela otorgando becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares. El monto de las becas es creciente, a medida que el grado que se cursa sea más alto. A partir de secundaria, el monto de las becas para mujeres es mayor que las de los hombres debido a que son ellas quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas.

²⁰ Informe de Oportunidades, 2008.

²¹ Sistema de Información del Programa Oportunidades.

Oportunidades ha sido ampliamente evaluado de manera externa por expertos de diversas instituciones²², las cuales han mostrado que los niños y jóvenes beneficiarios de Oportunidades asisten regularmente a la escuela; siguen dietas más balanceadas; reciben atención médica con mayor frecuencia, y aprenden que el futuro puede ser muy distinto al pasado.

Algunos de los principales impactos en la educación han sido, el incremento en la probabilidad de entrar a la secundaria de los niños de zonas rurales de 12 y 14 años en 42 y 33 por ciento respectivamente. La eficiencia terminal de secundaria se ha elevado un 23 por ciento en lugares que cuentan con Oportunidades. Se ha disminuido la proporción de jóvenes entre 16 y 19 años que abandonan la escuela en zonas urbanas de 23 por ciento. Hay un fuerte impacto en la inscripción en escuelas de nivel medio superior, que indica que implementar las becas al inscribirse al primer grado de este aumentó en un 85 por ciento en zonas rurales. Los jóvenes de 15 a 19 años en zonas rurales que recibieron en promedio cinco años y medio de apoyos lograron cerca e un grado más de escolaridad. Los niños de 11 años de zonas rurales que habían reprobado alguna vez, mostraron una reducción de 4 por ciento en las tasas de reprobación de grados.

En este caso de política pública Oportunidades ha sido calificado²³ como una practica exitosa de política social y modelo a seguir por otros países en sus esfuerzos para combatir a la pobreza extrema.

2.4.1 Alianza por la Calidad de la Educación.

²² Instituciones que han evaluado a Oportunidades; Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en ingles), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colegio de México (Colmex), Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), la Universidad de California en Berkeley, el University College London y la Universidad de Pensilvania.

²³ Algunas instituciones que han calificado el programa como política social exitosa han sido , Banco Mundial (BM) , Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

El ANMEB es uno de los antecedentes más importantes que permiten comparar los alcances posibles que se pueden obtener a partir de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación.

El Gobierno Federal y el SNTE, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Salud (SS), proponen el 19 de mayo de 2008 la Alianza por la Calidad de la Educación²⁴, considerando que era impostergable impulsar una transformación por la calidad de la educación en el Sistema Educativo Nacional. Uno de sus objetivos principales es vincular a la sociedad con los compromisos que requiere la transformación del sistema educativo nacional, “que la educación sea un factor de justicia y equidad, fundamental para el sano desarrollo integral de la sociedad mexicana y todos los mexicanos”²⁵. Los actores de dicho acuerdo reconocen que la educación pública es un factor de justicia y equidad, que le da al individuo una vida de oportunidades, desarrollo integral y dignidad. Dicha Alianza pretende alentar una amplia movilización de la sociedad, haciendo suyos los compromisos que de esta derivan, en términos de equidad y calidad.

Uno de los medios que toman en cuenta para dicha transformación es el Federalismo educativo siendo el medio en que los diferentes actores involucrados en la transformación educativa, participen y asuman compromisos.

Cuadro 2.1 Alianza por la Calidad de la Educación.

²⁴ Dicha Alianza, es sin lugar a dudas un anuncio de trascendental importancia, desde el Acuerdo de la Modernización Educativa, en 1992 no se había presentado un plan con sustento técnico-pedagógico y propuestas de transformación para influir positivamente en las políticas educativas

²⁵ González Sánchez, Fernando, subsecretario de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEP), entrevista realizada por la revista AZ Revista de Educación y Cultura, julio 2008, # 11.



FUENTE: Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Alianza por la Calidad de la Educación*, México, Mayo de 2008.

Los cinco ejes rectores que comprende esta Alianza, articulan la estrategia clara e incluyente de hacer de la educación una Política de Estado efectiva y capaz de transformar el sistema educativo.

Cuadro 2.2 Alianza por la Calidad de la Educación

Ejes, Objetivos y Procesos²⁶

²⁶ Alianza por la calidad de la educación. Funcionamiento General. <http://alianza.sep.gob.mx/pdf/lineaminetosfuncionamientoalianza>

Ejes	Objetivo	Procesos
1. Modernización de los centros escolares	Garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender.	1. Infraestructura y equipamiento 2. Tecnologías de la información y la comunicación 3. Gestión y participación social
2. Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas	Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.	4. Ingreso y promoción 5. Profesionalización 6. Incentivos y estímulos
3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos	La transformación de nuestro sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo.	7. Salud, alimentación y nutrición 8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	La escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial.	9. Reforma curricular
5. Evaluar para mejorar	La evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.	10. Evaluación

Para implementar estos cinco ejes y diez procesos se constituyó la Comisión Rectora de la Alianza, integrada por la SEP y el SNTE, cada eje rector cuenta con una coordinación para los trabajos de las mesas. Las mesas de trabajo presentan y articulan los consensos necesarios para dar cumplimiento a los planes, programas y proyectos derivados de las metas planteadas por la Alianza.

Además de que la Comisión Rectora, que constituye el órgano colegiado de máxima autoridad de la Alianza, le corresponde coordinar, aprobar y dar seguimiento a cada una de las acciones que se realizan para el cumplimiento de los acuerdos firmados en la Alianza. Asimismo, analizar los documentos que

envían las mesas de trabajo, previamente validados por las coordinaciones de eje y aprobarlos para su implementación²⁷, es una de sus funciones.

2.5 Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

En diciembre de 1943 bajo la dirigencia de Luís Chávez Orozco, se constituye la agrupación nacional de trabajadores de la educación para el estudio, defensa y mejoramiento de sus intereses comunes. La agrupación de trabajadores toma el nombre de, SNTE²⁸.

Algunas de sus atribuciones son defender los derechos laborales, sociales, económicos y profesionales de sus miembros; mantener la unidad de sus integrantes a nivel nacional y defender la autonomía sindical; fortalecer el sistema educativo nacional, con apego al contenido del Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pugnar por el mejoramiento, calidad y equidad de la educación; promover la revisión periódica de las condiciones de trabajo, formación, actualización, capacitación y superación profesional, evaluación y estímulos al servicio de los trabajadores de la educación, sobre parámetros vinculados al mejor desempeño, entre otras.

El SNTE, lastre para elevar la calidad de la enseñanza: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) llama la organización al sindicato magisterial a coadyuvar en la mejora del sector y a olvidar la defensa de prácticas corporativas. Una de las razones de que México ocupe un bajo lugar en calidad de enseñanza es que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha tenido como prioridad el aumento salarial. Ahora el

²⁷ Amador Hernández Juan Carlos, *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo # 74, agosto de 2009.

²⁸ Véase portal del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, www.snte.gob.mx

magisterio debe colaborar en mejorar la educación, en lugar de sólo pensar en defender sus prácticas corporativas e intereses²⁹.

El tema de los sindicatos y en especial los sindicatos magisteriales se ven con reticencia dentro de la comunidad de investigadores de la educación. En América Latina, la descentralización y la ola de reformas educativas de los noventa mostraron hasta qué punto era importante conocer y entender la dinámica de las organizaciones docentes.

Algunos investigadores como Aldo Muñoz Armenta³⁰ utilizan para referirse al SNTE el concepto de grupo de presión y de actor político; proponen poner al descubierto las estrategias de la organización y subrayan las formas en las que el SNTE se ha vinculado con los partidos políticos. Para Carlos Órnelas³¹ el SNTE “coloniza” las estructuras de gobierno de la educación básica, se enfoca en los mecanismos de los que se vale el poder sindical, otorgando una importancia considerable al liderazgo personal de Elba Esther Gordillo y concluye que a pesar de que el poder del SNTE parece haber llegado a su nivel más alto al inicio del gobierno del presidente Felipe Calderón, también enfrenta, en el momento actual, sus más grandes desafíos. Lucrecia Santibáñez³² afirma que existe evidencia de que se comporta como maximizador de ingresos (*rent-seeker*), para lo cual analiza las acciones del Congreso de la Unión y de la Secretaría de Educación Pública³³.

²⁹ Galán José, *El SNTE lastre para elevar la calidad de la enseñanza: OCDE*, publicado en periódico La Jornada, 28 de octubre de 2006.

³⁰ Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México.

³¹ Profesor de Educación y Comunicación en la UAM-Xochimilco, escribió el libro, *Política, poder y pupitres*, en el que hace una crítica al federalismo educativo, en 1992.

³² Investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

³³ Loyo Brambilia Aurora, *Sindicalismo Magisterial*, Revista Mexicana de Investigación Educativa, abril-junio, 2008, vol.13, núm. 037, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, DF, México.

El SNTE ha significado un obstáculo para la conclusión de la descentralización debido a su resistencia a las modificaciones que en ella se plantean, hay estudios que indican que desde 1969 se hacían propuestas en relación a la descentralización y el sindicato ponía fuertes resistencias. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se anunció la plena descentralización de la educación básica sin embargo, el SNTE volvió a presentar resistencia ante dicha propuesta y nuevamente la descentralización quedó inconclusa. Al llegar al poder Carlos Salinas de Gortari en 1988, el proyecto fue retomado y el entonces Secretario de Educación Ernesto Zedillo, logró que el SNTE aprobara la descentralización mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), bajo el rubro de “reorganización del Sistema Educativo” denominado también “federalización”. Con la firma del ANMEB, se logró descentralizar la enseñanza básica y fragmentar el poder del SNTE al hacer partícipes a las entidades como nuevos actores en las negociaciones sindicales³⁴.

³⁴ Ramírez Becerra Ma. Eugenia Danira, *Descentralización*, Encuentros MEB, 2008.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO.

La educación es un ámbito decisivo para el futuro del país. La acción educativa del gobierno y de la sociedad es una de las grandes prioridades nacionales. Existe un claro consenso entre los sectores acerca de la necesidad de transformar el sistema educativo por una educación de calidad.

Hoy los avances en materia de cobertura, profesionalización y de presupuestos destinados al ramo educativo ubican a la educación en un punto en el cual la calidad educativa debe convertirse en la punta de lanza del desarrollo económico y social de México.

La educación mexicana no necesita más recursos sino una reestructuración radical de la forma en que está organizada la administración educativa y en cómo se ejerce el gasto educativo.

Es decir, ya no es suficiente con plantearse los incrementos presupuestales sólo a partir de los indicadores económicos usuales como crecimiento estimado, inflación, las necesidades de cobertura; sino que deben ir asociados a objetivos multianuales, concretos y medibles en calidad, eficiencia y equidad.

Se debe pensar en metas a mediano y largo plazo con el objeto de evaluar de forma rigurosa, independiente y oportuna para lograr objetivos educativos reales. Una política educativa con objetivos claros y mecanismos de control y de rendición de cuentas podría hacer posible la consecución de dichos objetivos.

3.1 Financiamiento de la Educación Básica en México.

En las últimas dos décadas, el gasto educativo en México ha aumentado de manera importante y consistente. Este incremento no ha tenido un impacto directamente proporcional en la calidad de la educación, en el ingreso per cápita, en la productividad laboral o en las evaluaciones internacionales, entre otros indicadores. La consecuencia es que, al menos hasta ahora, el crecimiento en el gasto educativo mexicano no necesariamente está teniendo un efecto positivo para lograr una mejor educación ni una menor desigualdad, por lo tanto, deberían moverse los ejes de la política pública, del gasto educativo, las acciones y objetivos a los mejores resultados.

Siendo la educación básica el pilar que sustenta el desarrollo nacional, por ser el nivel en el que se adquieren los conocimientos fundamentales para continuar con cualquier otra preparación, además de ser uno de los principales objetivos del gobierno federal como parte de su política social, usándola como herramienta para combatir la pobreza en el país. Este rubro -la educación- es presupuestalmente de los que mayor asignación de recursos tiene como parte del gasto público en desarrollo social.

Aproximadamente el 91 por ciento de los inscritos en educación básica asisten a escuelas públicas, por tal motivo la Educación es la función de gasto más importante dentro del presupuesto federal. Adicionalmente, los alumnos dentro de la educación pública se concentran en los deciles de menores ingresos, motivo por el cual el acceso a ésta es fundamental para el alivio de la pobreza, especialmente considerando que es uno de los principales determinantes del ingreso y establece las bases para la mejora en la calidad de vida de la población¹.

En el cuadro 3.1 se puede observar la relación histórica entre el ingreso y la formación educativa, destacando que en 2004, las diferencias entre los deciles

¹ Descentralización y calidad educativa, situación actual y perspectivas. Revista aRegional 2008,

de mayor y menor ingreso son significativas. De esta forma, las personas entre 25 y 65 años de edad que conforman el X decil cuentan con 12.6 años de estudios en promedio, mientras que las del I decil, el de menor ingreso, sólo alcanzan 3.7 años, en promedio.

Cuadro 3.1 Escolaridad promedio de personas entre 25 y 65 años de edad, por decil de ingreso.

Decil	1984	1992	2000	2002	2004
I	2.1	2.2	2.8	3.2	3.7
II	2.3	3.0	3.7	4.2	5.1
III	3.0	3.6	5.0	5.0	5.8
IV	3.0	4.2	5.6	5.6	6.1
V	3.6	4.8	6.2	6.5	6.7
VI	4.1	5.3	6.9	6.8	7.3
VII	5.0	6.0	7.4	7.4	7.8
VIII	6.2	6.8	8.3	8.2	8.6
IX	7.2	8.2	9.5	9.8	10.1
X	8.6	10.8	12.1	12	12.6
Promedio	6.5	8.6	9.3	8.8	8.9

Fuente: Revista aRegional, Descentralización y calidad educativa, situación actual y perspectivas.

Cuadro 3.2 Gasto nacional en educación como porcentaje del PIB, 1980-2007

GASTO	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007 ^e
Nacional	4.6	3.9	4.1	4.9	6.4	7.1	7.0	6.9
Público	4.3	3.6	3.7	4.7	5.0	5.5	5.4	5.3
Federal	3.5	3.0	3.0	4.2	4.1	4.3	4.4	4.1
Estatad	0.7	0.6	0.7	0.5	1.0	1.2	1.1	1.1
Municipal	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Privado	0.3	0.3	0.3	0.2	1.4	1.6	1.6	1.6

Fuente: Revista aRegional, Descentralización y calidad educativa, situación actual y perspectivas.

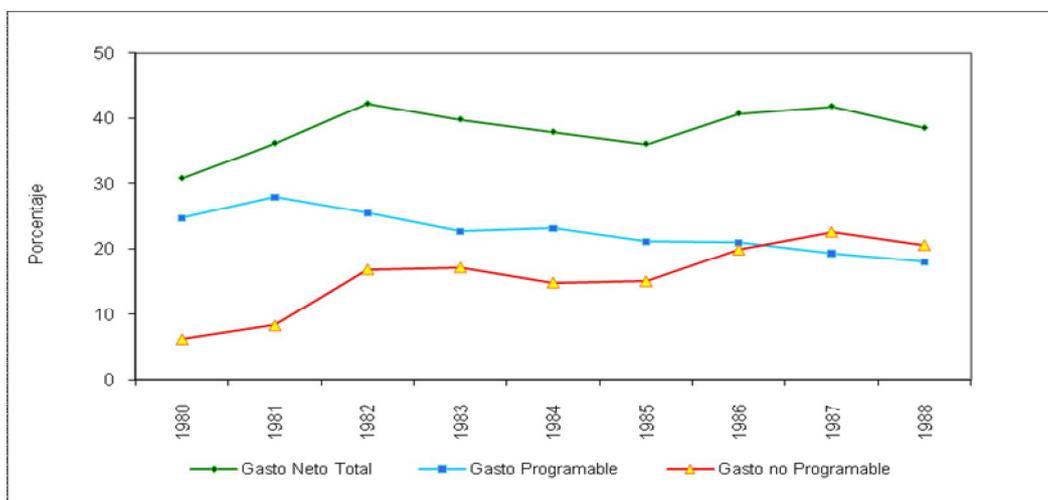
En 2006, los tres niveles de gobierno destinaron 5.2 por ciento del PIB a educación, y de éste cerca de 57.0 por ciento se asignó a educación básica.

Como se observa en el cuadro 3.2 el gasto en educación es fundamentalmente federal, asimismo es posible destacar que en los últimos años no se han experimentado cambios sustanciales en esta estructura de gasto.

Durante el periodo 1982-1988 el manejo del gasto público se orientó en buscar el equilibrio fiscal y a enfrentar las obligaciones que la deuda externa imponía. Durante este periodo el gasto neto total representó, en promedio anual, 39.1% del PIB, aunque este crecimiento estuvo acompañado de modificaciones en su estructura interna, ocasionada por la creciente preponderancia del gasto no programable que incluye en su composición el costo financiero de la deuda. De los componentes de este gasto, el gasto programable disminuyó su participación de 27.9 en 1981 a 18 por ciento en 1998; el gasto no programable representó en 1981 8.3 por ciento y para 1988 llegó a 20.5 por ciento, véase la gráfica 3.3.

Gráfica 3.3 Gasto público 1980-1988.

% del PIB



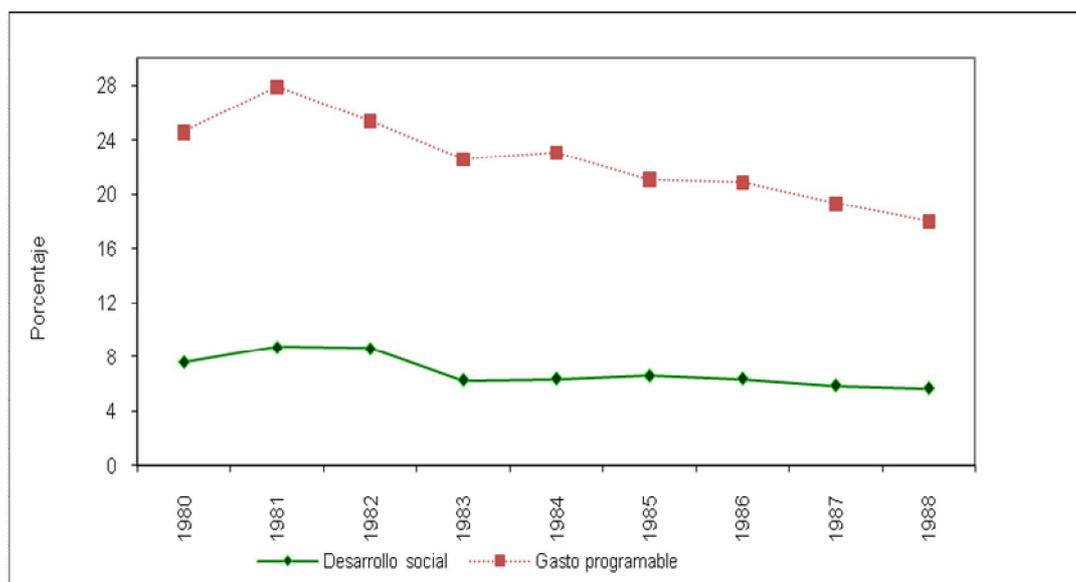
Fuente: Elaborado con datos de, Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 138-172.

El incremento del gasto no programable y en consecuencia su mayor participación en el gasto total se debieron al gran monto de la deuda externa, el incremento de las tasa de interés, la caída de los precios del petróleo, entre otros factores. La magnitud de este ajuste presupuestario se puede observar en el comportamiento del gasto programable en su clasificación funcional y en particular en la función de desarrollo social.

El gasto programable representó 27.9 por ciento del producto en 1981 y 18% en 1988, en este lapso hubo descensos en términos reales, reflejándose esto en los montos destinados a desarrollo social pasando de 8.7 a 5.7 por ciento del PIB como se observa en la gráfica 3.4.

Gráfica 3.4 Gasto programable y desarrollo social

% del PIB



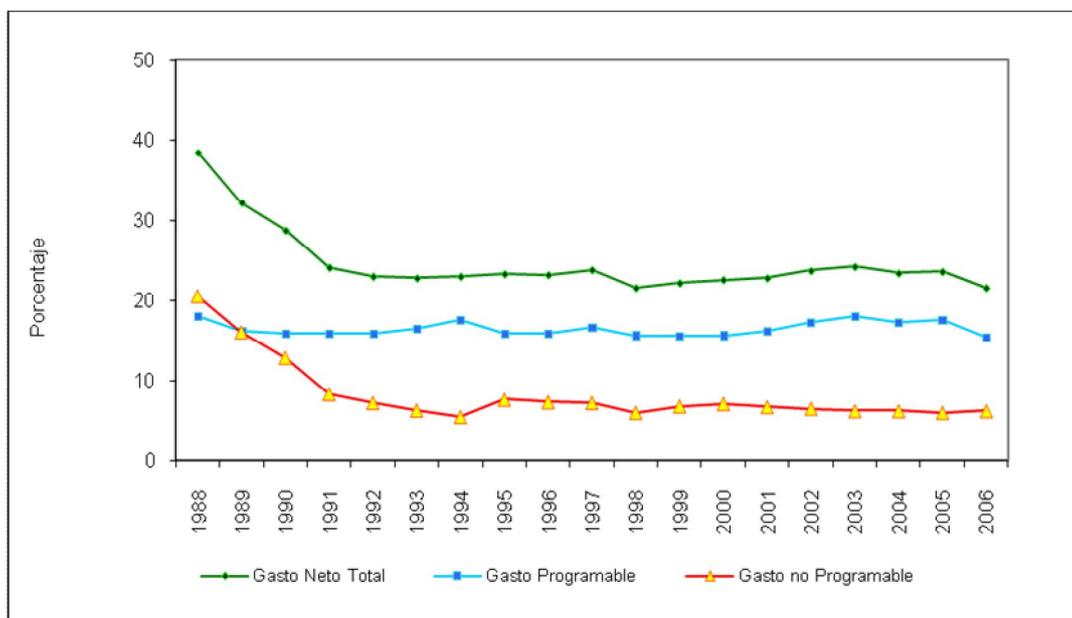
Fuente: Elaborado con datos de, Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, *Lecturas el Trimestre Económico # 99*, México 2008, pp. 138-172.

Durante 1988 y 1989 el gobierno culminó las negociaciones internacionales que le permitieron reducir los pagos de la deuda externa, lo cual tuvo un efecto inmediato en el gasto público total y principalmente en la parte no programable.

Comenzaba el Estado un periodo de reformas en la cual la política de gasto público se orientó a restablece el equilibrio de las finanzas públicas y disminuir su presencia del Estado en diversas esferas de la actividad económica.

El gasto neto total representó en 1989 32.2 por ciento del PIB y en 2006 21.6 por ciento. Las cifras de gasto programable entre 1989 y 2006 muestran que éste mantuvo una relación con el PIB que osciló entre el 16 y 17 por ciento. El gasto no programable disminuyó en términos reales y de forma notoria a partir de 1989 con respecto al PIB, entre 1989 y 2006 pasó de 16 a 6.2 por ciento.

Gráfica 3.5 Gasto público 1988-2006.
% del PIB.



Fuente: Elaborado con datos de, Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 138-172.

El peso del gasto en desarrollo social respecto del gasto público total nos permite entender la importancia de la política social para un gobierno; si es prioritaria, este gasto será sostenido y su crecimiento constante.

Desde 1989, como se puede observar en el cuadro 3.6, ha disminuido el gasto en desarrollo económico y el aumento en desarrollo social, entre 1989 y 2006 el gasto en desarrollo económico pasó de 9 a 4.3 por ciento del PIB, el gasto en desarrollo social pasó de 5.7 a 9.6 por ciento.

Cuadro 3.6 Clasificación funcional del gasto programable.

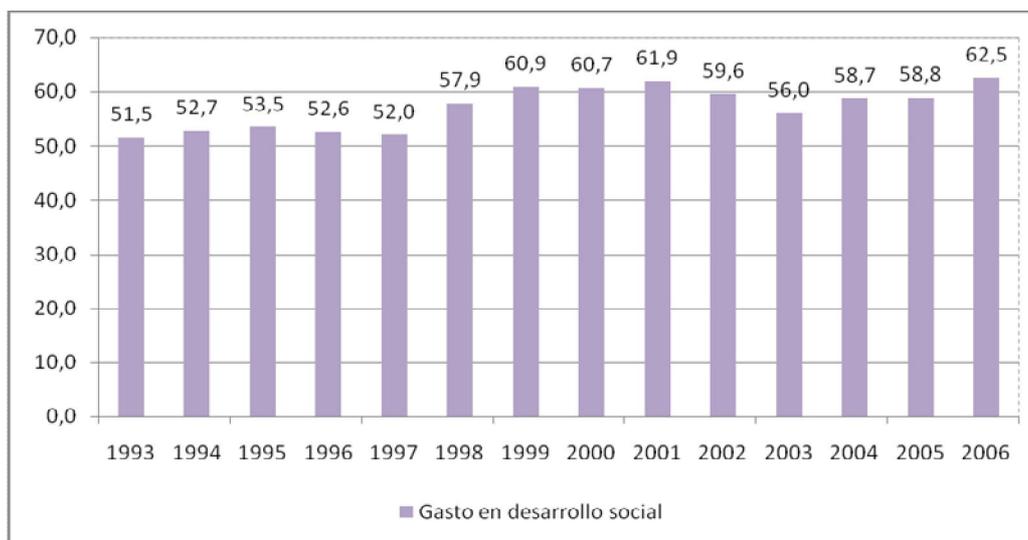
% del PIB.

Año	Desarrollo Social	Desarrollo Económico	Gobierno
1989	5,7	9,0	1,4
1990	6,1	8,3	1,5
1991	7,0	7,1	1,7
1992	7,8	6,6	1,5
1993	8,5	6,3	1,7
1994	9,2	6,3	2,0
1995	8,4	5,6	1,7
1996	8,4	5,9	1,7
1997	8,6	6,0	2,0
1998	9,0	4,9	1,7
1999	9,4	4,2	1,8
2000	9,4	4,0	2,1
2001	10,0	4,2	2,0
2002	10,3	5,1	1,9
2003	10,1	5,5	2,4
2004	10,1	5,3	1,8
2005	10,4	5,5	1,8
2006	9,6	4,3	1,5

Fuente: Elaborado con datos de, Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 138-172.

Esta reorientación en la política de gasto público ha permitido el incremento en los montos destinados a desarrollo social tanto como porcentaje del gasto total como del gasto programable.

Gráfica 3.7 Gasto en desarrollo social como porcentaje del gasto programable 1993-2006.



Fuente: Elaborado con datos de, Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-*

2006), en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, *Lecturas el Trimestre Económico # 99*, México 2008, pp. 138-172.

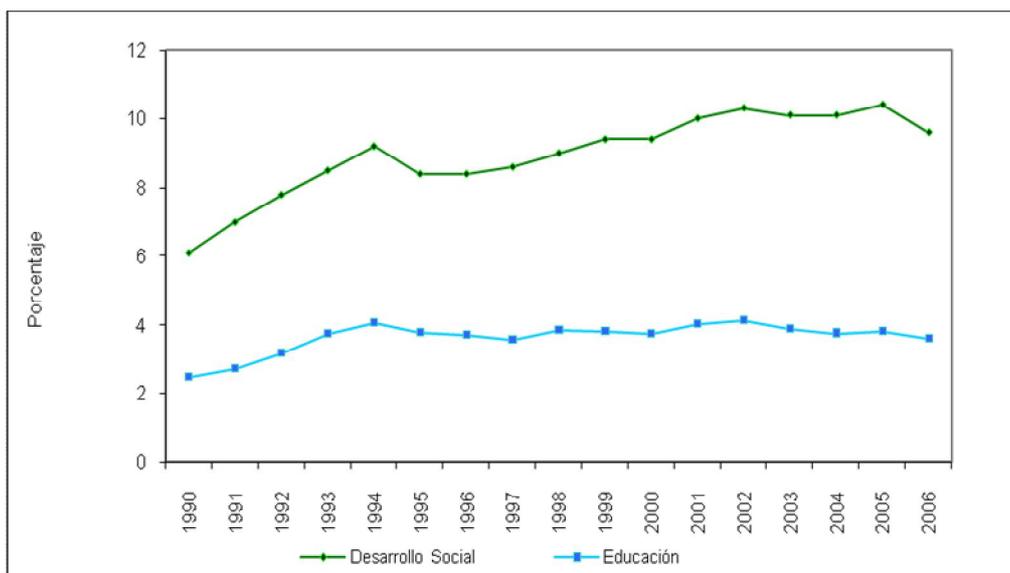
Como se expresa en la gráfica 3.7, el gasto en desarrollo social ha representado entre el 50 y el 60 por ciento del gasto programable, aunque esto no significa que esta reorientación del gasto haya tenido los impactos esperados en la disminución de la pobreza y la desigualdad, en especial en el caso de la educación.

En el país el gasto social de 1990 a 2006 se ha incrementado en términos reales, a una tasa media anual de 6.6 por ciento, en 1990 el porcentaje de este gasto respecto del PIB era de 6.1 por ciento a diferencia de 2006, en donde se observa un incremento de 4.2 puntos porcentuales (alcanzando 9.6 por ciento del PIB), como se puede ver en la gráfica 3.8.

El gasto en educación a crecido a una tasa media de 5.9 por ciento en el mismo periodo representando en 1990, 2.5 por ciento del PIB y en 2006, 3.6 por ciento.

Gráfica 3.8 Gasto en desarrollo social y educación 1990-2006.

% del PIB.



Fuente: Elaborado con datos de, Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, *Lecturas el Trimestre Económico # 99*, México 2008, pp. 138-172.

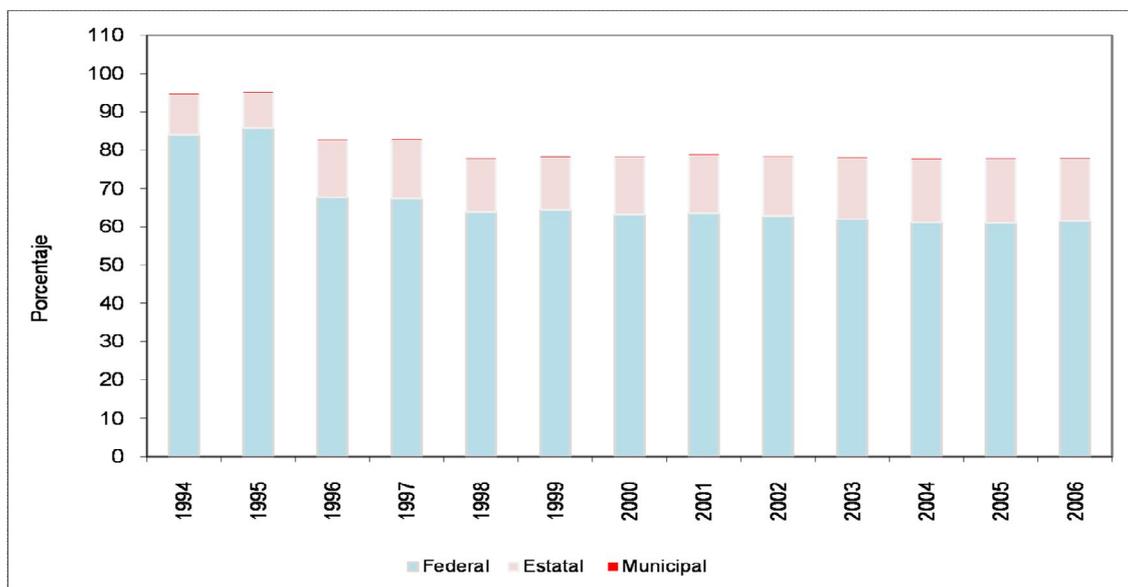
Sin embargo, las principales variables de educación en México no han mejorado o han crecido de manera insuficiente, prueba de ello es, el rezago educativo actual. Más aun se observa que pese al importante esfuerzo que han hecho tanto el gobierno federal como los gobiernos locales para mejorar la calidad educativa, no se ha logrado impactar lo suficiente a la educación en México y que no han mejorado sustancialmente las variables educativas, por lo que todavía hay mucho por hacer dentro de este rubro y más aún si se considera la eficiencia, la eficacia y la calidad de gasto en esta materia.

La gráfica 3.9 permite observar la concentración del gasto educativo, el gasto federal es el de mayor participación. En 1994 representaba aproximadamente el 80 por ciento del gasto nacional, en 2006 fue de 61.6 por ciento demostrando que es la de mayor concentración, el gasto estatal en este mismo periodo fue de 10.4 y 16.3, mientras que el municipal tiene una participación incipiente en este rubro representando el 0.2 por ciento a lo largo del periodo.

Es claro que si bien el mayor gasto es federal, en este periodo el gasto estatal si ha presentado un crecimiento en cuanto a su participación en el gasto en educación, por el lado municipal este ha permanecido constante en su participación de gasto en educación.

Gráfica 3.9 Gasto federal, estatal y municipal en educación 1994-2006.

% del gasto nacional.



Fuente: Elaboración propia con datos del VI Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

En el periodo de Vicente Fox el gasto federal que se destinó a educación básica represento el 64 por ciento del gasto federal, mientras que la tasa de crecimiento fue de 3.1 por ciento en el mismo periodo.

De los recursos federales que sostienen la educación básica, más del 80 por ciento corresponden a recursos del Ramo 33, sobre lo cual se profundizará en otro apartado.

No obstante, pese a la fuerte carga fiscal que la educación representa, los resultados en términos de calidad son deficientes, como lo demuestran las pruebas nacionales e internacionales PISA y Enlace. Con ello, el mayor conflicto en el ámbito presupuestal educativo radica en el uso de los recursos. Un mayor número de recursos no es garantía de calidad ni de eficiencia, y por tanto el mayor reto consiste en determinar los recursos suficientes al sector y verificar que éstos sean utilizados de manera eficaz y eficiente. Con esto no se sugiere que haya una disminución de los recursos que se le otorgan al sector, sino que de haber cada vez más recursos como se ha venido haciendo con el incremento del gasto público en educación en los últimos años; este incremento de recursos se utilice para mejorar la calidad de la educación.

En este sentido, el esquema actual de las políticas en el país para mejorar la educación ya no pueden ser las mismas que en el siglo anterior en donde la gran preocupación era la alfabetización, hoy en día la economía del conocimiento exige una educación que permita más allá de solo saber leer y escribir ; se necesita una educación en donde el alumno sea capaz de argumentar, de criticar, de familiarizarse con las nuevas tecnologías lo que implica que sean parte de las herramientas para su preparación educativa. Se necesita, además de una buena preparación por parte del maestro, que de igual forma esté inmerso dentro de las nuevas tecnologías, que este preparado y capacitado para una nueva forma de educar. Esta nueva educación que se necesita impartir en las escuelas, en donde hay niños del nuevo siglo, de la era del conocimiento, requiere de muchos más elementos para una educación de calidad. En este sentido la descentralización educativa, las alianzas para mejorar la calidad educativa y su evolución dentro del ramo adquieren un carácter preponderante.

Como ya lo mencioné un mayor número de recursos no garantiza mejores resultados en términos de mejor calidad educativa. Podría decirse que las reformas educativas o la inversión creciente arrojan resultados sólo hasta después de cierto tiempo, quizá una generación o dos. El razonamiento sería válido si advirtiéramos mejoría en los indicadores de calidad educativa, pero éstos se han mantenido constantes mientras el nivel de gasto, en cambio, aumenta consistentemente. En este mismo sentido entonces la pregunta obligada es ¿por qué si el gobierno está gastando más en educación, los resultados son tan deficientes?

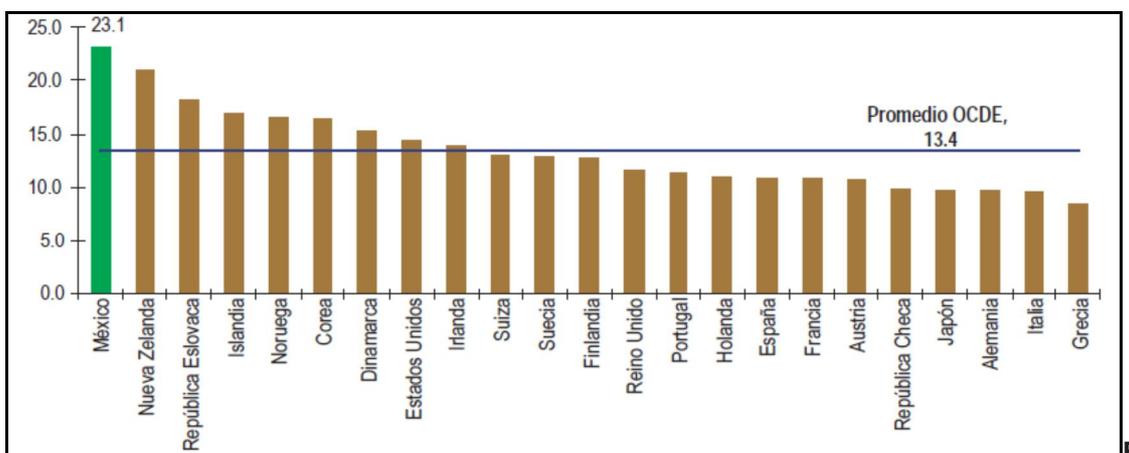
A la luz de las mediciones educativas internacionales, no se encuentran evidencias de que la mayor aplicación de recursos a la educación haya tenido una incidencia significativa sobre las variables académicas.

Lo que ocurre en México es que, a pesar del aumento en el gasto, la baja calidad de la educación ha sido un obstáculo al crecimiento, por lo que podemos pensar que un buen nivel de gasto, es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar las condiciones en el sector educativo de nuestro país. Ejemplo de esto, es el gasto educativo como porcentaje del gasto público total en 2004, fue más alto en nuestro país, que en los países de la OCDE. El promedio de este gasto fue de 13.4 por ciento mientras que en México representó el 23.1 por ciento (véase gráfico 3.10).

Sin embargo, y aquí es donde los investigadores coinciden en que, la mayor parte del presupuesto educativo, 97.2 por ciento, se destina a gasto corriente en general y, de ese porcentaje, 93.6 por ciento tan sólo a salarios. Esta distribución deja muy escaso margen apenas 2.8 por ciento en educación básica para inversión de capital. De continuar la misma estructura de gasto, es decir, aumentos atados principalmente a gasto corriente, no está claro de dónde va a salir el financiamiento adicional para destinarlo a programas especiales de calidad, equidad y eficiencia de la educación.²

² Otto Granados Roldán, *Educación en México: ¿gastar más o invertir mejor?*, Volumen V, número 148. , Observatorio Ciudadano de la Educación, México, febrero de 2005

Grafico 3.10 Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total 2004.



Fuente: Revista aRegional, Descentralización y calidad educativa, situación actual y perspectivas.

3.2 RAMO 33 Principal Fuente de Financiamiento para la Educación Básica.

La descentralización ha llegado a ser uno de los temas claves en la agenda de políticas públicas, ya que con ella el gobierno se acerca a la sociedad y a los ciudadanos, contribuyendo a una mayor participación en los procesos políticos de la nación.

Asimismo, el proceso de descentralización de la educación, que inició formalmente en México al firmarse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, trasladando gradualmente la jurisdicción de los planteles y profesores del ámbito federal al estatal transfirieron recursos patrimoniales y financieros del Gobierno Federal vía Convenios de Responsabilidades para la Conducción y Operación del Sistema de Educación Básica, así como convenios entre gobiernos estatales y el SNTE.

Como parte de ese proceso, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio 1993, se incluyó el Ramo 25, denominado *Aportaciones para Educación Básica en los Estados*. Este Ramo recibió recursos que formaban parte de Ramo 11, *Educación Pública*, y desde él se transfirió el presupuesto de Educación a las entidades en los términos acordados con cada una. Posteriormente, en 1997, como consecuencia de una reforma y una adición que se hicieron al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se constituyó el Ramo 33, denominado *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, mismo que se incorporó al PEF para el ejercicio 1998, agrupando a diferentes fondos, incluyendo el FAEB³.

A finales de 1997 se transfirió la responsabilidad de distribuir los recursos federales otorgados a los estados, estableciendo las prioridades, necesidades y normas; y con ello la institución del Ramo 33.

3.2.1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), fondo del Ramo 33 y principal fuente de recursos de la educación básica, se ha determinado en el Congreso de la Unión con base en negociaciones salariales entre el SNTE y el Gobierno Federal (GF), en función del padrón de personal y escuelas transferidos a los gobiernos de los estados.

Históricamente los recursos del FAEB se orientan a cubrir los costos de personal. El sindicato de maestros negocia con el GF los salarios y reglas para el personal, el GF por su parte transfiere a los estados los fondos para pagar a estos trabajadores y éstos tienen poco poder para administrarlos, lo que limita seriamente sus opciones para manejar el sector o adaptarse a las circunstancias locales. Adicionalmente, la distribución de las transferencias

³ Vale aclarar que dado el *status* político del Distrito Federal, hasta el momento los recursos para educación básica en dicha entidad siguen siendo administrados por la Federación en el Ramo 25.

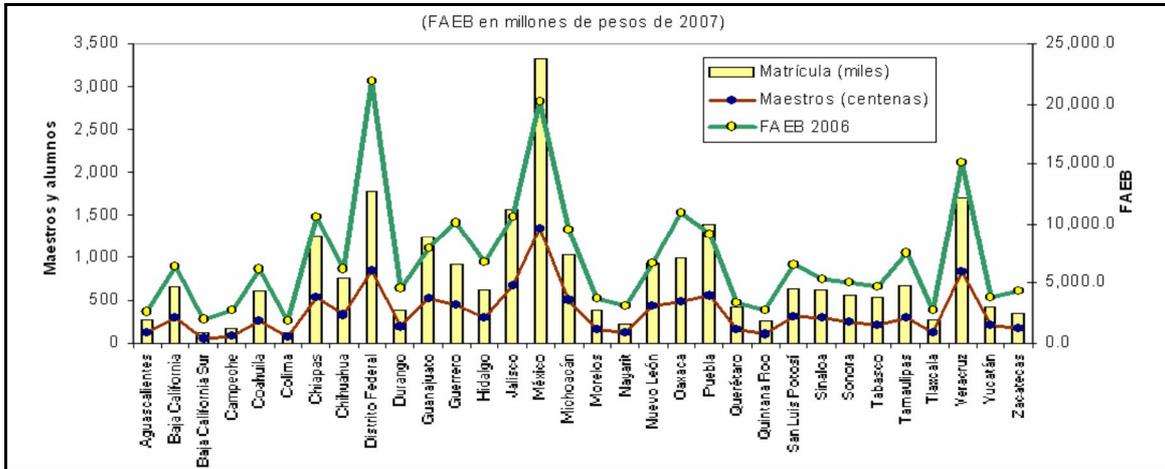
federales tras la descentralización educativa, hasta el 2007 se basa en el padrón de personal y escuelas transferidas a los gobiernos de los estados y en los presupuestos anteriores, y no se consideran aspectos trascendentales como la marginación, productividad y demanda educativa. Lo que ha provocado que la distribución del FAEB no contenga un criterio homogéneo para todos los estados.

Lo anterior ha derivado en que la descentralización de la educación en el país se caracterice por una fuerte presencia del sindicato, carencias al definir y establecer de forma clara las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la prestación de servicios, poner énfasis en el presupuesto federal por un proceso inercial en la distribución del gasto y, sobre todo, poner en marcha acciones que focalicen de manera más clara aquellas entidades en las que se necesita destinar mayores recursos por medio de compensaciones.

Por otra parte, la evolución del sector educativo ha alcanzado promedios de uso de infraestructura y atención a alumnos que podrían considerarse adecuados. Pero, además, debido a que entre 2000 y 2006 el crecimiento promedio anual en el número de escuelas, de 9.47 por ciento, fue superior al crecimiento de 6.9 por ciento en el número de alumnos, se registraron variaciones negativas en la razón alumnos por escuela en 22 de las 32 entidades, se observó algo semejante en la relación de alumnos por maestro, ya que la planta docente creció a un ritmo de 10.8 por ciento. En contraste, si bien en términos globales en su origen el FAEB respondía a la mitad de la demanda de cada entidad, lo cierto es que los promedios del FAEB por maestro y por alumno muestran grandes diferencias entre un estado y otro,⁴ véase gráfica 3.11.

⁴ Nueva fórmula para distribuir el FAEB; como parte de la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, que el Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión, 20 de junio, 2007.

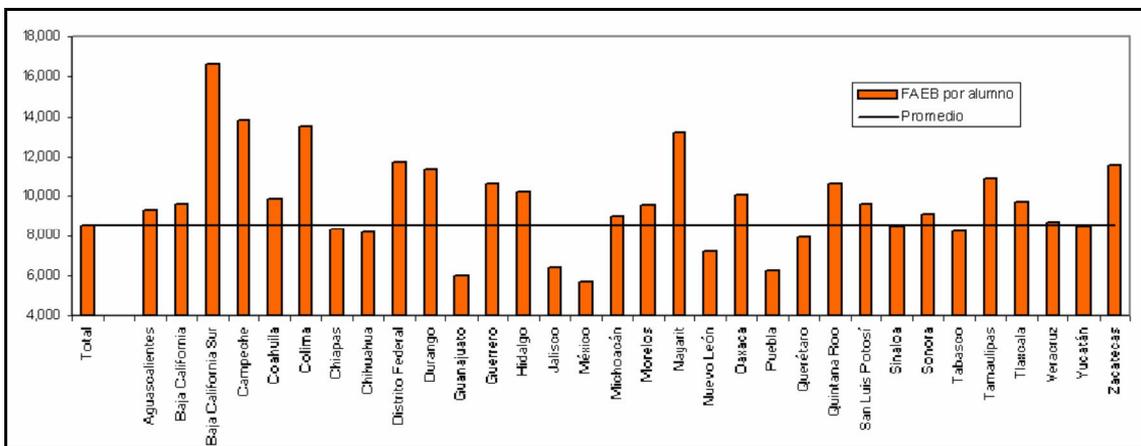
Gráfica 3.11 Matrícula, maestros y FAEB por entidad federativa en 2006.



Fuente: Elaborado por CEFP, con cifras del VI Informe y Cuenta Pública.

Gráfica 3.12 FAEB por alumno (promedio del periodo 2000-2006).

(pesos de 2007).



Fuente: Elaborado por CEFP, con cifras del VI Informe y Cuenta Pública.

Otra cuestión que se analiza es la forma de reparto que se aplica ya que no permite reducir el tamaño de esas diferencias, véase gráfica 3.12. Así el FAEB promedio por alumno en cada entidad en 2006 se ubicó en un rango con un mínimo de 5 mil 665 pesos anuales en el Estado de México, a un máximo de

16 mil 623 pesos anuales en Baja California Sur. Para el caso de los maestros el promedio más bajo lo registra el Estado de México con 143 mil 30 pesos y el más alto el Baja California Sur, con 364 mil 325 pesos anuales. Si se toman los datos de un promedio de 2000 a 2006, estos datos se confirman⁵.

Como parte de la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal el Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión en junio de 2007 una propuesta de cambio en la fórmula de distribución del FAEB⁶. La cual se aprobó en septiembre del mismo año. En ésta se plantea modificar el mecanismo de distribución de los incrementos en el fondo de educación entre las entidades, con el propósito de destinar mayores recursos a aquéllas donde las necesidades educativas crecen por encima del promedio nacional. La condición de este cambio es que no disminuya el valor nominal de los recursos que actualmente reciben las entidades para la educación básica vía el FAEB. La iniciativa del Ejecutivo no modifica la forma en que se calcula el incremento global del FAEB, sólo ajusta los criterios de distribución de esos incrementos de sus recursos del FAEB, conservando el monto nominal actual de las transferencias para cada entidad hacia el futuro. El Ejecutivo propone que el incremento en el fondo se distribuya de la siguiente manera: 30% entre las entidades que tengan una transferencia federal por alumno por debajo del promedio nacional, 60% de acuerdo a la matrícula registrada de cada entidad, 10% de acuerdo a un índice de calidad educativa determinado por la SEP.

Con esta fórmula se garantiza que todas las entidades reciban aumentos nominales de un año a otro, pero se asignarán incrementos adicionales para aquéllas con mayor rezago, con lo que progresivamente se modificará la distribución de los recursos del FAEB, en respuesta al comportamiento que siga la matrícula de cada una de las entidades. Estimaciones del Ejecutivo apuntan que en un plazo de 15 años, cada entidad recibirá una proporción del FAEB igual a la fracción de su matrícula pública en relación a la nacional, con

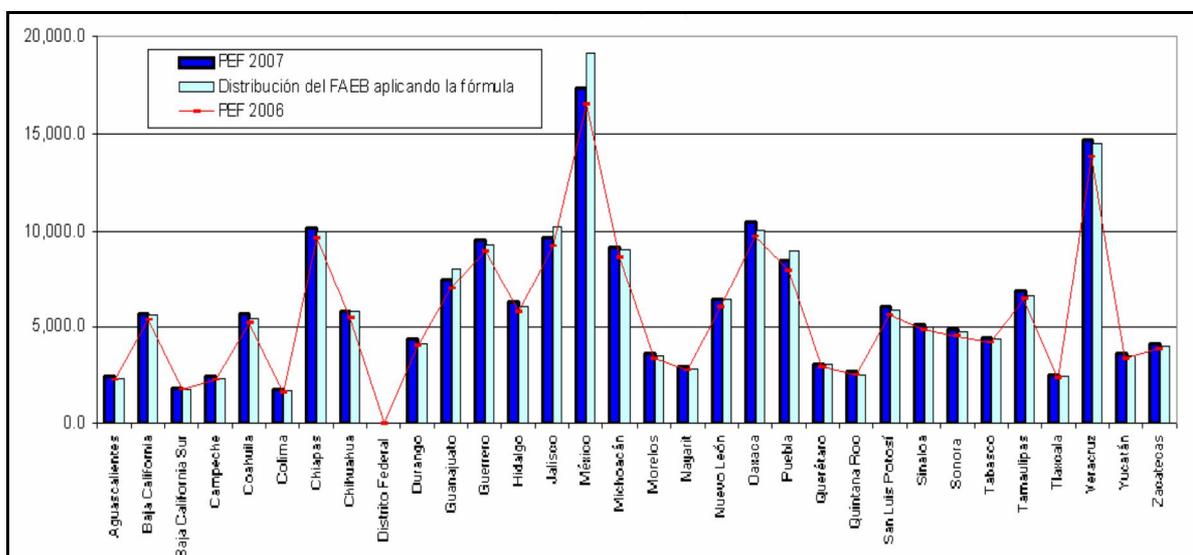
⁵ Nueva fórmula para distribuir el FAEB, *Ibíd.*

⁶ La fórmula propuesta en este documento la incluyo como parte del Anexo estadístico.

lo cual el gasto federal por alumno tenderá a un mismo nivel y, por lo tanto, los estados deberán contribuir al gasto en educación con menos disparidades.

Con base en lo que se propuso por parte del Ejecutivo al modificar la fórmula, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas realizó, considerando la información presupuestal del año 2007, un análisis hipotético con el propósito de evaluar el efecto que tendría en la distribución del FAEB la aplicación de la nueva fórmula. En la estimación se utilizaron las cifras del FAEB aprobado en el PEF 2006 y 2007, así como las cifras de matrícula de educación básica del ejercicio 2005-2006, que se publicaron en el VI Informe de Vicente Fox, véase gráfica 3.13.

Gráfica 3.13 Distribución del FAEB para 2007 con y sin la fórmula.



Fuente: Elaborado por CEF, con cifras del VI Informe y Cuenta Pública.

En este ejercicio hipotético sólo se pretende destacar el comportamiento que tendría la distribución del FAEB a partir de aplicar la fórmula propuesta por el Ejecutivo. Para 2007 el incremento del FAEB con respecto al registro de 2006

fue de 11 mil 512.3 millones de pesos. Éstos son los recursos que se verían afectados por la distribución con la nueva fórmula y representan 6.1 por ciento del FAEB total de 2007. Pero, además, este ejercicio muestra que en realidad los recursos que habrían cambiado de destino son sólo 3 mil 687.0 millones de pesos. Esta cifra equivale a 1.9 por ciento del FAEB aprobado para 2007; también representa 32.0 por ciento del monto distribuible, de 11 mil 512.3 millones de pesos, es decir, el crecimiento del FAEB de 2007 con respecto a 2006. A pesar de que el monto relativo de los recursos que cambian de destino es bajo, en este ejercicio hipotético hay entidades que, como el Estado de México, resultan muy beneficiadas, debido al rezago que muestra esa entidad.

Si se observan las diferencias en el crecimiento del FAEB 2007 aprobado con respecto al PEF de 2006, con respecto al crecimiento que resulta de aplicar la fórmula, también con respecto al FAEB de 2006, entonces se tiene que en este caso 26 entidades pierden, en comparación con el FAEB aprobado, un promedio de 3.2 por ciento de los recursos que se les asignaron en el PEF. Sólo ganan cinco entidades, un promedio de 6.7 por ciento por arriba de lo que se les había presupuestado. En el caso del Estado de México, el aumento en los recursos se debió en primer lugar al Cociente 1, que compensa a las entidades por recibir un FAEB promedio por alumno inferior al promedio nacional. En segundo lugar le benefició el Cociente 2, que distribuye los recursos en relación con la proporción de la matrícula del estado en la nacional. Finalmente, en este ejercicio hipotético el Estado de México también se benefició del Cociente 3⁷, relacionado con el índice de calidad. Si bien Guanajuato, Jalisco y Puebla tuvieron un comportamiento semejante en cuanto al efecto de los Cocientes, su impacto fue de menor magnitud. De hecho, en este ejercicio sólo ganaron el Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Puebla y Nuevo León, en todos los casos coinciden con que reciben un FAEB promedio por alumno inferior al promedio nacional⁸.

⁷ La tabla de donde se obtiene estos datos de los cocientes, se pueden verificar en el anexo estadístico, tabla que obtuve del documento original citado anteriormente.

⁸ Nueva fórmula para distribuir el FAEB, *Ibíd.*

Algunas consideraciones relacionadas a la nueva fórmula de distribución son el que representa un importante avance en términos de transparencia y equidad en la distribución de las transferencias federales, y más específicamente, del FAEB. Sin embargo, se debe considerar que aún resta por clarificar la determinación del índice de calidad educativa, motivo por el cual este porcentaje se asignó también a partir de la matrícula, punto que se convierte en el principal claroscuro de los nuevos cambios propuestos.

En este contexto, una medida importante a examinar es el grado de participación del gasto estatal en educación básica, el cual es muy heterogéneo al interior de las entidades federativas.

Debe destacarse que la creación de esta fórmula es un gran avance para la más eficiente y transparente distribución del fondo, especialmente considerando su importancia dentro del esquema de descentralización educativa en México. No obstante, la transparencia y rendición de cuentas deben considerarse como la tarea prioritaria y el principal desafío en los años venideros.

3.3 Algunos Resultados de Pruebas Nacionales e Internacionales PISA y Enlace.

Mientras que en México el 77 por ciento de la población en edad de trabajar solamente cuenta con escolaridad básica, en los países de la OCDE el promedio respectivo es de 30 por ciento. Asimismo, mientras que en México 23 por ciento de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la OCDE el 67 por ciento cuentan con bachillerato y niveles educativos mayores⁹.

⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, *Los principales desafíos y oportunidades para el sistema educativo mexicano*, Septiembre de 2006

La OCDE señala que persiste la baja calidad en el sistema educativo mexicano que se refleja en los pobres resultados educativos de los alumnos en pruebas nacionales e internacionales. La prueba PISA (Program for International Student Assessment) de 2006 muestra que un porcentaje considerable de los estudiantes de quince años no tiene las habilidades mínimas para obtener la información por medio de la lectura o no es capaz de resolver problemas matemáticos básicos. Adicionalmente a esta problemática, las evaluaciones realizadas en el país han mostrado el rezago educativo.

La prueba Enlace muestra los conocimientos sobre el dominio y habilidades del alumno en matemáticas y en español, internacionalmente consideradas como materias que promueven el desarrollo de competencias básicas para la vida.

Esta prueba califica a los alumnos y los ubica en cuatro niveles según los resultados obtenidos: *insuficiente*, cuando se carece del conocimiento básico; *elemental*, cuando se domina sólo una parte del conocimiento; *bueno*, cuando dominan la mayoría de los conocimientos; y *excelente*, cuando se dominan conocimientos y habilidades¹⁰.

La prueba Enlace 2006-2007 se aplicó en 121 mil 500 escuelas de educación básica, tanto públicas como privadas y distribuidas en todo el territorio nacional. Participaron casi 10 millones 150 mil estudiantes de tercero a sexto año de primaria y de tercero de secundaria. La cobertura fue del 95 por ciento, ocho por ciento más que en el año 2006, y casi todos los estados tuvieron una participación del 100 por ciento.

Algunos resultados de la prueba Enlace 2006-2007, mostraron que en la materia de Español a nivel primaria el porcentaje de alumnos con nivel insuficiente y elemental pasó de 78.8 a 75.4 por ciento, el nivel bueno y excelente pasó de 21.3 al 24.6 por ciento; en Matemáticas el porcentaje de

¹⁰ Amador Hernández Juan Carlos, *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo # 74, agosto de 2009.

alumnos con nivel insuficiente y elemental pasó de 82.4 a 77.7 por ciento; el nivel bueno y excelente pasó de 17.6 al 22.3 por ciento. En todas las primarias del país apenas el 4.9 por ciento de los alumnos tuvo calificación de excelente en español y 4.5 por ciento en matemáticas (véase cuadro 3.16 y 3.17).

En secundaria los resultados en Español fueron: los alumnos con nivel insuficiente y elemental pasaron de 85.3 a 81.1 por ciento, los de nivel bueno y excelente pasaron de 14.7 a 18.9 por ciento. En Matemáticas el porcentaje con nivel insuficiente y elemental pasó de 95.8 a 94.4 por ciento, el nivel bueno y excelente pasó de 4.2 a 5.6 por ciento. En secundaria sólo el 1.7 por ciento fue evaluado como excelente en español y el .9 por ciento en matemáticas (véase cuadro 3.14 y 3.15).

Cuadro 3.14 Porcentaje de alumnos 2006-2007.

ESPAÑOL

Año	Grado	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Total
Primaria						
2006	Tercero	21.2	48.5	28.3	2.0	100
2007		20.3	48.1	28.4	3.3	100
2006	Cuarto	21.0	60.3	16.7	2.0	100
2007		21.9	53.6	18.9	3.0	100
2006	Quinto	19.6	62.1	17.1	1.2	100
2007		19.6	56.9	21.3	2.2	100
2006	Sexto	20.8	61.4	16.4	1.5	100
2007		18.8	59.8	18.9	2.5	100
2006	Global	20.7	58.1	19.6	1.7	100
2007		20.1	55.3	21.8	2.8	100
Secundaria						
2006	Tercero	40.7	44.6	14.0	0.7	100
2007		36.3	44.8	17.9	1.0	100

Fuente: Resultados Nacionales de la Prueba Enlace 2007, (www.enlace.sep.gob.mx).

Cuadro 3.15 Porcentaje de alumnos 2006-2007.**MATEMÁTICAS**

Año	Grado	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Total
Primaria						
2006	Tercero	22.1	54.9	21.0	1.9	100
2007		21.7	50.8	23.2	4.3	100
2006	Cuarto	20.3	62.9	15.2	1.7	100
2007		19.1	59.7	18.1	3.1	100
2006	Quinto	21.5	61.8	14.9	1.8	100
2007		20.4	57.7	18.9	3.0	100
2006	Sexto	20.0	65.9	13.1	1.0	100
2007		19.7	61.8	15.8	2.8	100
2006	Global	21.0	61.4	16.0	1.6	100
2007		20.2	57.5	19.0	3.3	100
Secundaria						
2006	Tercero	61.1	34.7	3.8	0.4	100
2007		57.1	37.3	5.1	0.5	100

Fuente: Resultados Nacionales de la Prueba Enlace 2007, (www.enlace.sep.gob.mx).

Los resultados de la prueba Enlace 2008 resaltan que a nivel primaria en Español 48.7 por ciento de los alumnos obtuvo una calificación de elemental, un 26.7 por ciento fue evaluado como bueno y sólo un 3.8 por ciento como excelente. La suma de estos tres rubros nos da un total de 79.2 por ciento de las evaluaciones, por lo cual se infiere que el otro 20.8 por ciento de los alumnos se encuentran en el rango de insuficiente, el cual nos indica que hay una carencia del conocimiento básico en la materia. Para el caso de la materia de matemáticas el 49.5 por ciento de los alumnos obtuvo una calificación de elemental, el 23 por ciento de bueno y sólo un 4.7 por ciento excelente.

Sumando un 77.2 por ciento, el 22.8 por ciento restante se encuentra en el rango de insuficiencia, nuevamente con carencia de elementos básicos de la materia.

A nivel secundaria los resultados son en español como elemental sólo el 49.2 por ciento, evaluado como bueno el 17.1 por ciento y solamente el 0.8 por ciento como excelente; para la materia de matemáticas tenemos que en el rubro de elemental fue evaluado un 35.7 por ciento; como bueno, un 8.3 por ciento y solamente un 0.9 por ciento fue evaluado como excelente.

Para el caso de español se infiere que el 32.9 por ciento y en matemáticas el 55.1 por ciento de evaluaciones restantes pueden encontrarse en el rango de insuficiente, el cual indica que hay un desconocimiento de los conocimientos elementales de la materia respectivamente (véase cuadro 3.16).

Cuadro 3.16 Porcentaje de alumnos 2008.

Materia	Al menos elemental / ¹	Elemental	Bueno	Excelente	Total
Primaria					
Español	79.2	48.7	26.7	3.8	100
Matemáticas	77.2	49.5	23.0	4.7	100
Secundaria					
Español	67.1	49.2	17.1	0.8	100
Matemáticas	44.9	35.7	8.3	0.9	100

1/ Este rubro contempla los rubros elemental, bueno y excelente. La suma de los parciales puede no coincidir, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Resultados Nacionales de la Prueba Enlace 2008, (www.enlace.sep.gob.mx).

En cuanto a la prueba PISA, el promedio de la puntuación promedio obtenida por los países que pertenecen a la OCDE es de 500 puntos, lo que corresponde al nivel 3 que indica que se cuenta con un nivel óptimo para la realización de las actividades cognitivas más complejas. México se ubica en el

nivel 2 en promedio, lo que implica resultados mínimos para poder desempeñarse en la sociedad contemporánea, véase cuadro 3.17.

Cuadro 3.17

PISA 2006	
Descripción y escala de los niveles	
Niveles	Descripción genérica
Nivel 6 (707-800)	Situarse en uno de los niveles altos significa que un alumno tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad
Nivel 5 (633-706)	
Nivel 4 (558-632)	Por arriba del mínimo y, por ello, bastante bueno, aunque no sea el nivel
Nivel 3 (484-557)	óptimo para la realización de las actividades cognitivas más complejas
Nivel 2 (409-483)	Mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea
Nivel 1 (334-408)	Insuficiente (en especial el 0) para acceder a estudios superiores y para las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento
Nivel 0 (200-333)	

Fuente: OCDE, *PISA 2006 Science competencies for tomorrow's world*, Program for International Student Assessment, París, noviembre de 2007.

A partir de estos criterios podemos destacar que México desde el 2000 año en que se inició la prueba no ha podido alcanzar el promedio de la OCDE, de 500 puntos. Y no sólo eso, el cuadro 3.15 nos muestra como es que sólo en el año 2000 se alcanzaron las mejores puntuaciones en los tres ámbitos de evaluación, aunque esto no significa una buena calidad a nivel internacional, como ya mencioné sólo se alcanza un nivel mínimo adecuado para desempeñarse en una sociedad contemporánea. Si bien se nota un incremento en el promedio de las tres áreas en 2006 con respecto al año 2003, sobre todo con relación a matemáticas, al lograr 21 puntos adicionales, sólo se obtuvieron 5 puntos en ciencias y 10 en lectura. Por lo que si bien no se ha avanzado, lo que sí denota el cuadro es un retroceso en el sector educativo, ya que al sumar las puntuaciones y promediarlas nos da un valor de 408 puntos lo cual para 2006 nos colocaría en un nivel 1 según el cuadro 3.18, una insuficiencia para acceder a estudios superiores y para las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento.

Cuadro 3.18

México en 2000, 2003 y 2006			
Puntaje promedio en las tres áreas			
	2000	2003	2006
Lectura	422	400	410
Matemáticas	387	385	406
Ciencias	422	405	410

FUENTE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2006 en México, con base en los datos de PISA 2006.

Otras consideraciones con respecto a este punto son las que hace el investigador Olac Fuentes¹¹, con base en los resultados de 2006, en los que nos indica que 47 por ciento de los estudiantes mexicanos se ubican en los dos niveles más bajos en comprensión de lectura comparado con el 20.1 por ciento de la OCDE; en matemáticas 56.5 por ciento ocupa esas posiciones la OCDE sólo un 19.1 por ciento en aplicación de las matemáticas; en razonamiento científico 50.8 por ciento para México y OCDE lo hace en 19.1 por ciento. En contraste, en los dos niveles más altos aparecen 5.9 en lectura para México, mientras que OCDE se ubica en un 29.3 por ciento. Para matemáticas el 4.9 por ciento para nuestro país, el promedio de OCDE fue de 37.4 por ciento; para el razonamiento científico tenemos un promedio de 3.5 y 29.3 por ciento respectivamente, véase cuadro 3.19.

¹¹ Olac Fuentes Molinar, Posiciones frente al problema de la calidad de la formación que ofrece la educación básica en México, Seminario Universitario de la Cuestión Social UNAM, 17 de Octubre de 2008.

Cuadro 3.19 PISA 2006 Resultados comparados México OCDE¹².

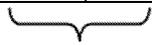
Lectura

	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
México	21,0	26,0	28,9	18,2	5,3	0,6



47,0

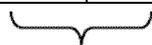
	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
OCDE	7,4	12,7	22,7	27,8	20,7	8,6



20,1

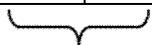
Matemáticas

	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
México	28,4	28,1	25,2	13,1	4,3	0,8



56,5

	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
OCDE	7,2	11,9	20,5	23,0	19,1	18,3



19,1

¹² Ibidem, Olac Fuentes

Ciencias

	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
México	18,1	32,7	30,8	14,9	3,2	0,3

50,8

OCDE	5,1	14,0	24,0	27,5	20,3	9,0
------	-----	------	------	------	------	-----

19,1

Los resultados anteriores contrastan con los importantes recursos que se destinan a la educación en nuestro país, México ha hecho inversiones importantes en educación y ha mostrado incrementos constantes en materia de gasto y no sólo en términos absolutos, sino también en términos de proporción del PIB, anqué éstos no se ven reflejados en los resultados antes presentados.

El panorama educativo en nuestro país es poco alentador no sólo por el hecho de que no ha crecido, sino que además se ha estancado como lo mostraba al analizar los cuadros anteriores tanto a nivel nacional como internacional. Me pregunto entonces, si la educación es un factor importante en el desarrollo del país, y se considera un catalizador de las metas sociales más importantes del mismo, además de la gran cantidad de recursos que se destina a la misma ¿por qué estos grandes esfuerzos no se ven reflejados en los resultados educativos cuando se hacen este tipo de análisis?

Si consideramos que la educación es la adquisición de habilidades y conocimientos que le permita a los individuos desarrollarse dentro y fuera del país, en el mundo globalizado en el que vivimos, una educación de calidad significará ser competitivos internacionalmente, por lo que estamos lejos de alcanzar este ideal.

Ahora, si partimos de la idea que para el Estado invertir en educación implicaría que una mayor escolaridad permitiría gozar como individuo de mejores niveles de vida, mejores ingresos, crecimiento económico, desarrollo humano, un ejercicio más pleno de la ciudadanía, entre otros efectos positivos, y siendo una educación de calidad la manera más eficaz de combatir la pobreza y la desigualdad. ¿Qué sucede entonces en nuestro país? ¿Qué estamos haciendo mal en un sector tan importante y fundamental para el desarrollo?

El gasto público de origen federal continúa siendo la principal fuente de recursos para el sistema educativo mexicano, sin embargo, a pesar de que el gasto educativo ha venido incrementándose, todavía no es posible observar un impacto sobre el desempeño académico de los alumnos. Lo que me hace pensar que nuestro problema educativo no está relacionado con el dinero que se invierte en educación sino como se distribuyen y orientar esos recursos en una mejor utilización de los mismos permitiendo disminuir las grandes brechas de desigualdad en el sector.

El desafío mas importante consiste entonces en lograr mejoras significativas en los niveles de calidad y en la pertinencia de la oferta educativa. Los cambios en la calidad requieren evaluar y exigir desempeño por parte de docentes y estudiantes, estimular el desarrollo de nuevas competencias por parte de docentes y replantear la utilización de recursos educativos desde el nivel del centro educativo hasta los niveles más altos de administración del sector.

CONCLUSIONES.

La política educativa, tiene como objeto el desarrollo de las siguientes generaciones y esto le da rango especial y carácter central. Si bien está acotada y condicionada por las políticas económicas y otras realidades sociales, es ella la que articula a las demás, define sus horizontes y les imprime su significado humano. El objeto de la política educativa, son los aprendizajes futuros, posibles y deseables, de una sociedad determinada.

Se necesita una forma diferente de llevar a cabo las políticas públicas para enfocar y focalizar lo que realmente se quiere lograr, la política pública deberá evaluar y asignar los recursos a las verdaderas necesidades del sistema educativo del país. Aumentar el gasto a la luz de estos datos, no se traducirá directamente en mejores resultados; por el contrario tal vez sea la mejor forma de desperdiciarlos. Una cobertura sin calidad no sólo seguirá reproduciendo las diferencias regionales, sino que será más vulnerable a perpetuar el estancamiento del desarrollo del país.

Si bien es significativa la importancia del gasto social en el desarrollo de nuestro país, es importante subrayar que mayores recursos *per se* no implican necesariamente una mayor eficacia y efectividad de los mismos. Para ello, es importante consolidar tanto el esquema de rendición de cuentas como el de evaluación de resultados.

La calidad de la educación es un elemento central para la acumulación de capital humano y para el desarrollo económico del país. No obstante, la evidencia revela que el sistema de educación pública en México no ha sido capaz de ofrecer una enseñanza de alta calidad, además de que hay un importante rezago en la escolaridad básica de la población no en la cobertura sino en la calidad de esta.

La educación como tal es un derecho social reconocido y aceptado de manera internacional y como parte de los gobiernos nacionales además, como lo he mencionado a lo largo del trabajo, es considerada como una necesidad individual que permite el acceso a mejores condiciones de vida y mejores salarios; esto es entonces que en lo individual será el medio de acceso a elementos de progreso y de manera colectiva será un elemento que sustente el desarrollo y el crecimiento de nuestra economía.

A partir de la década de los ochenta, el gasto educativo en México ha aumentado de manera importante y consistente, este incremento no ha tenido un impacto directamente proporcional en la calidad de la educación, en el ingreso per cápita, en la productividad laboral o en las evaluaciones internacionales. La consecuencia es que, al menos hasta ahora, el crecimiento en el gasto educativo mexicano no necesariamente ha tenido un efecto positivo para lograr una mejor educación ni una menor desigualdad.

Por lo tanto, pensar en cambiar las acciones y mover los ejes de la política pública, del gasto educativo, las acciones y objetivos; por mejores resultados sería una forma de buscar soluciones al gran lastre que está significando para nuestro país tener una educación de mala calidad.

En México, aproximadamente el 91 por ciento de los estudiantes en educación básica asiste a escuelas públicas, Asimismo es importante destacar que los alumnos dentro de la educación pública se concentran en los deciles de menores ingresos, motivo por el cual el acceso a ésta es fundamental en la mejora de la calidad de vida de la población en general.

El desigual desarrollo del país, ha impedido que los beneficios educativos alcancen a toda la población. El problema de atención a la demanda educativa no sólo se expresa en la cobertura de los diferentes grupos de edad en los niveles educativos. Si bien es importante la atención a la demanda educativa mediante el ingreso de quien lo demande, más importante aún, es que permanezca y alcance los objetivos educativos del nivel al que ingresa.

La descentralización ha llegado a ser uno de los temas claves en la agenda de políticas públicas, ya que con ella el gobierno se acerca a la sociedad y a los ciudadanos, contribuyendo con ello a una mayor participación en los procesos políticos de la nación.

En el esquema actual de descentralización educativa es imperante aumentar la transparencia en la asignación de recursos y en la especificación de las responsabilidades intergubernamentales, dando una mayor certidumbre a las instituciones educativas. Factores esenciales que permitirán mejorar el esquema de planeación conjunta de las autoridades locales y de las entidades educativas; a fin de que los recursos aplicados se utilicen de manera eficiente y repercutan positivamente en el proceso de aprendizaje de los alumnos, en el capital humano y por supuesto en el desarrollo de México.

Siendo así, decir que la ausencia de resultados se debe sólo a la ineficiencia en el ejercicio del gasto educativo, tal vez podría ser una forma de simplificar los resultados y las causas. Pero no se debe olvidar que en toda política pública el buen manejo del gasto como instrumento central, es un elemento de suma importancia para mejorar el sector educativo.

**CUADRO A1 GASTO NETO TOTAL, PROGRAMABLE Y NO PROGRAMABLE
(1980-2006)**

Millones de pesos constantes de 2006^a

Periodo	Gasto Neto Total	Gasto Programable	Gasto no Programable
1980	1.455.074	1.163.029	292.045
1981	1.877.875	1.446.868	431.007
1982	2.150.991	1.293.115	857.977
1983	1.969.220	1.120.545	848.675
1984	1.941.109	1.183.708	757.402
1985	1.882.161	1.098.684	783.477
1986	2.060.762	1.057.993	1.002.770
1987	2.165.607	999.575	1.166.033
1988	2.011.450	940.379	1.071.070
1989	1.750.696	881.694	869.003
1990	1.644.741	913.670	731.071
1991	1.438.123	940.169	497.995
1992	1.423.040	980.092	442.948
1993	1.435.462	1.037.853	397.608
1994	1.514.885	1.153.452	361.433
1995	1.439.813	973.078	466.735
1996	1.508.521	1.036.074	472.448
1997	1.648.606	1.151.958	496.648
1998	1.569.005	1.134.657	434.348
1999	1.679.045	1.167.799	511.247
2000	1.819.766	1.252.021	567.745
2001	1.834.752	1.295.638	539.114
2002	1.919.082	1.394.922	524.159
2003	1.989.794	1.478.955	510.839
2004	1.999.770	1.472.087	527.683
2005	2.082.758	1.554.191	528.657
2006	1.973.500	1.406.939	566.561

CONTINUACIÓN

Porcentaje del PIB

Variación real porcentual Participación porcentual

Gasto Neto Total	Gasto Programable	Gasto no Programable	Gasto Neto Total	Gasto Programable	Gasto Neto Total	Gasto Programable
30,8	24,6	6,2			100	79,9
36,2	27,9	8,3	29,1	24,4	100	77,0
42,2	25,4	16,8	14,5	-10,6	100	60,1
39,8	22,6	17,1	-8,5	-13,3	100	56,9
37,9	23,1	14,8	-1,4	5,6	100	61,0
36,1	21,1	15,0	-3,0	-7,2	100	58,4
40,7	20,9	19,8	9,5	-3,7	100	51,3
41,8	19,3	22,5	5,1	-5,5	100	46,2
38,5	18,0	20,5	-7,1	-5,9	100	46,8
32,2	16,2	16,0	-13,0	-6,2	100	50,4
28,7	15,9	12,8	-6,1	3,6	100	55,6
24,1	15,8	8,3	-12,6	2,9	100	65,4
23,0	15,9	7,2	-1,0	4,2	100	68,9
22,8	16,5	6,3	0,9	5,9	100	72,3
23,0	17,5	5,5	5,5	11,1	100	76,1
23,3	15,8	7,6	-5,0	-15,6	100	67,6
23,2	15,9	7,3	4,8	6,5	100	68,7
23,8	16,6	7,2	9,3	11,2	100	69,9
21,6	15,6	6,0	-4,8	-1,5	100	72,3
22,2	15,5	6,8	7,0	2,9	100	69,6
22,6	15,6	7,1	8,4	7,2	100	68,8
22,8	16,1	6,7	0,8	3,5	100	70,6
23,7	17,2	6,5	4,6	7,7	100	72,7
24,2	18,0	6,2	3,7	6,0	100	74,3
23,4	17,2	6,2	0,5	-0,5	100	73,6
23,6	17,6	6,0	4,1	5,6	100	74,6
21,6	15,4	6,2	-5,2	-9,5	100	71,3

a/ De 1980 a 2005, cifras deflactadas con el deflactor implícito del PIB publicado por el INEGI de manera trimestral. Para 2006 a partir de los valores nominales y constantes (base 1993=100) que se presentan en el VI Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal.

FUENTE: Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 138-172.

**CUADRO A2 GASTO PROGRAMABLE Y EN DESARROLLO SOCIAL.
(1980-2006)**

Millones de pesos constantes de 2006

Periodo	Gasto Programable	Gasto en Desarrollo Social
1980	1.163.029	361.115
1981	1.446.868	451.589
1982	1.293.115	437.523
1983	1.120.545	314.041
1984	1.183.708	327.201
1985	1.098.684	341.946
1986	1.057.993	324.298
1987	999.575	305.706
1988	940.379	300.619
1989	881.694	312.954
1990	913.670	349.262
1991	940.169	416.751
1992	980.092	479.201
1993	1.037.853	534.996
1994	1.153.452	608.403
1995	973.078	520.170
1996	1.036.074	544.711
1997	1.151.958	599.306
1998	1.134.657	656.538
1999	1.167.799	711.579
2000	1.252.021	760.096
2001	1.295.638	802.507
2002	1.394.922	830.894
2003	1.478.955	828.402
2004	1.472.087	864.707
2005	1.554.191	913.886
2006	1.406.939	879.733

CONTINUACIÓN

Porcentaje del PIB		Variación real porcentual	
Gasto Programable	Gasto en Desarrollo Social	Gasto Programable	Gasto en Desarrollo Social
24,6	7,6		
27,9	8,7	24,4	25,1
25,4	8,6	-10,6	-3,1
22,6	6,3	-13,3	-28,2
23,1	6,4	5,6	4,2
21,1	6,6	-7,2	4,5
20,9	6,4	-3,7	-5,2
19,3	5,9	-5,5	-5,7
18,0	5,7	-5,9	-1,7
16,2	5,7	-6,2	4,1
15,9	6,1	3,6	11,6
15,8	7,0	2,9	19,3
15,9	7,8	4,2	15,0
16,5	8,5	5,9	11,6
17,5	9,2	11,1	13,7
15,8	8,4	-15,6	-14,5
15,9	8,4	6,5	4,7
16,6	8,6	11,2	10,0
15,6	9,0	-1,5	9,5
15,5	9,4	2,9	8,4
15,6	9,4	7,2	6,8
16,1	10,0	3,5	5,6
17,2	10,3	7,7	3,5
18,0	10,1	6,0	-0,3
17,2	10,1	-0,5	4,4
17,6	10,4	5,6	5,7
15,4	9,6	-9,5	-3,7

FUENTE: Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 138-172.

**CUADRO A3 GASTO EN DESARROLLO SOCIAL Y GASTO EN EDUCACIÓN.
(1980-2006)**

Millones de pesos constantes de 2006

Periodo	Gasto en Desarrollo Social	Gasto en Educación
1980	1.163.029	140.294
1981	1.446.868	176.897
1982	1.293.115	180.312
1983	1.120.545	129.839
1984	1.183.708	139.433
1985	1.098.684	141.039
1986	1.057.993	128.564
1987	999.575	130.280
1988	940.379	130.336
1989	881.694	133.738
1990	913.670	142.211
1991	940.169	163.060
1992	980.092	197.313
1993	1.037.853	236.773
1994	1.153.452	268.676
1995	973.078	233.047
1996	1.036.074	242.406
1997	1.151.958	248.858
1998	1.134.657	280.568
1999	1.167.799	288.438
2000	1.252.021	303.029
2001	1.295.638	325.048
2002	1.394.922	335.638
2003	1.478.955	320.205
2004	1.472.087	322.629
2005	1.554.191	337.558
2006	1.406.939	330.615

CONTINUACIÓN

Porcentaje del PIB		Variación real porcentual	
Gasto en Desarrollo Social	Gasto en Educación	Gasto en Desarrollo Social	Gasto en Educación
7,6	3,0		
8,7	3,4	25,1	26,1
8,6	3,5	-3,1	1,9
6,3	2,6	-28,2	-28,0
6,4	2,7	4,2	7,4
6,6	2,7	4,5	1,2
6,4	2,5	-5,2	-8,8
5,9	2,5	-5,7	1,3
5,7	2,5	-1,7	0,0
5,7	2,5	4,1	2,6
6,1	2,5	11,6	6,3
7,0	2,7	19,3	14,7
7,8	3,2	15,0	21,0
8,5	3,8	11,6	20,0
9,2	4,1	13,7	13,5
8,4	3,8	-14,5	-13,3
8,4	3,7	4,7	4,0
8,6	3,6	10,0	2,7
9,0	3,9	9,5	12,7
9,4	3,8	8,4	2,8
9,4	3,8	6,8	5,1
10,0	4,0	5,6	7,3
10,3	4,1	3,5	3,3
10,1	3,9	-0,3	-4,6
10,1	3,8	4,4	0,8
10,4	3,8	5,7	4,6
9,6	3,6	-3,7	-2,1

FUENTE: Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 138-172.

**CUADRO A4 GASTO EN EDUCACIÓN NACIONAL DESAGREGADO EN
FEDERAL ESTATAL Y MUNICIPAL.
(1980-2006)**

Millones de pesos constantes a precios de 1993.

Periodo	Gasto Programable	Nacional	Federal / ¹	Estatad	Municipal/ ²
1980	231.960,00	43.817,00	33.257,00	6.960,00	600,00
1985	219.119,17	40.499,69	31.413,68	5.767,88	234,20
1990	182.220,30	46.243,10	34.747,47	7.605,13	154,97
1991	187.505,16	51.189,22	40.624,48	7.737,28	144,84
1992	195.467,32	58.370,93	46.752,05	7.708,22	175,78
1993	206.987,20	66.256,90	54.556,08	7.676,90	175,06
1994	230.041,95	71.313,22	59.969,36	7.442,69	169,72
1995	194.068,56	60.215,96	51.572,49	5.670,96	129,32
1996	206.632,27	76.150,23	51.622,58	11.229,46	117,02
1997	229.743,95	81.851,81	55.201,71	12.495,87	117,34
1998	226.293,52	92.905,44	59.361,31	12.909,04	120,03
1999	232.903,22	95.268,42	61.286,45	13.221,28	125,18
2000	249.700,31	103.073,48	65.217,11	15.354,20	133,93
2001	258.399,20	108.818,80	69.153,16	16.498,80	141,98
2002	278.200,23	113.302,57	71.333,55	17.308,56	149,06
2003	294.959,52	117.596,46	73.013,84	18.663,14	174,03
2004	293.589,78	118.254,55	72.412,59	19.480,72	182,82
2005	309.808,65	124.868,41	76.239,60	20.878,54	190,41
2006	335.428,70	129.605,74	79.823,62	21.080,81	200,24

1/ Incluye los recursos que ejerce la SEP y Otras Secretarías

2/ Esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados y es susceptible de modificaciones

Porcentaje del Nacional

Periodo	Nacional	Federal	Estatad	Municipal
1994	100,0	84,1	10,4	0,2
1995	100,0	85,6	9,4	0,2
1996	100,0	67,8	14,7	0,2
1997	100,0	67,4	15,3	0,1
1998	100,0	63,9	13,9	0,1
1999	100,0	64,3	13,9	0,1
2000	100,0	63,3	14,9	0,1
2001	100,0	63,5	15,2	0,1
2002	100,0	63,0	15,3	0,1
2003	100,0	62,1	15,9	0,1
2004	100,0	61,2	16,5	0,2
2005	100,0	61,1	16,7	0,2
2006	100,0	61,6	16,3	0,2

FUENTE: Elaboración propia con datos de Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, 2006.

**CUADRO A6 MATRICULA DEL SISTEMA ESCOLARIZADO BÁSICO.
(1980-2006)**

Millones de alumnos.

Periodo	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria
1980	18,77	1,07	14,67	3,03
1985	21,69	2,38	15,12	4,18
1990	21,33	2,73	14,40	4,19
1995	22,48	3,17	14,62	4,69
2000	23,57	3,42	14,79	5,35
2001	23,76	3,43	14,84	5,48
2002	24,15	3,64	14,86	5,66
2003	24,30	3,74	14,78	5,78
2004	24,63	4,09	14,65	5,89
2005	24,98	4,45	14,55	5,98
2006	25,38	4,74	14,59	6,06

FUENTE: Elaboración propia con datos de Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, 2006.

Tasa de crecimiento.

Periodo	Preescolar	Primaria	Secundaria
1980	17,32	0,62	6,62
1985	2,80	-0,97	0,05
1990	3,00	0,31	2,27
1995	1,55	0,23	2,68
2000	0,25	0,34	2,44
2001	5,93	0,09	3,28
2002	2,94	-0,51	2,13
2003	9,20	-0,87	1,97
2004	8,94	-0,71	1,44
2005	6,45	0,26	1,27
2006			

FUENTE: Elaboración propia con datos de Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, 2006.

**CUADRO A7 ABSORCIÓN Y DESERCIÓN POR NIVELES PRIMARIA,
SECUNDARIA Y MEDIO SUPERIOR.
(1980-2006)**

Periodo	(millones de alumnos)		tasas de crecimiento			
	Primaria	Secundaria	Absorción	Deserción	primaria	secundaria
1980	14,67	3,03	79%	21%	0,62	6,6
1985	15,12	4,18	72%	28%	-0,97	0,1
1990	14,40	4,19	71%	29%	0,31	2,3
1995	14,62	4,69	68%	32%	0,23	2,7
2000	14,79	5,35	64%	36%	0,34	2,4
2001	14,84	5,48	63%	37%	0,09	3,3
2002	14,86	5,66	62%	38%	-0,51	2,1
2003	14,78	5,78	61%	39%	-0,87	2,0
2004	14,65	5,89	60%	40%	-0,71	1,4
2005	14,55	5,98	59%	41%	0,26	1,3
2006	14,59	6,06	58%	42%		

FUENTE: Elaboración propia con datos de Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, 2006.

Periodo	(millones de alumnos)		tasas de crecimiento			
	secundaria	medio superior ¹	Absorción	Deserción	secundaria	medio superior
1980	3,03	1,4	54%	46%	6,62	7,2
1985	4,18	2,0	53%	47%	0,05	1,4
1990	4,19	2,1	50%	50%	2,27	3,0
1995	4,69	2,4	48%	52%	2,68	3,9
2000	5,35	3,0	45%	55%	2,44	5,6
2001	5,48	3,1	43%	57%	3,28	5,6
2002	5,66	3,3	42%	58%	2,13	4,5
2003	5,78	3,4	40%	60%	1,97	3,0
2004	5,89	3,5	40%	60%	1,44	3,1
2005	5,98	3,7	39%	61%	1,27	2,3
2006	6,06	3,7	38%	62%		

FUENTE: Elaboración propia con datos de Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, 2006.

CUADRO A8 FORMULA DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA (FAEB).

La iniciativa del Ejecutivo propone la siguiente fórmula de distribución.

$$T_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB_t - FAEB_{t-1}) (0.3C1_{i,t} + 0.6C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

En todos los casos i es el año en el que se realiza el cálculo.

$T_{i,t}$ es la parte del FAEB asignada a la entidad i en el año t. $T_{i,t-1}$ la parte del FAEB que recibió la entidad i en el año t.

$FAEB_t$ es el monto asignado al fondo a nivel nacional en el año t. $FAEB_{t-1}$ el monto del fondo a nivel nacional en el año anterior al ejercicio.

$M_{i,t-1}$ es la matrícula de alumnos de educación básica en el estado en el año anterior al del ejercicio.

$M_{N,t-1}$ es la matrícula de alumnos de educación básica en el país en el año anterior al del ejercicio.

Donde el coeficiente C1 es el componente compensatorio para las entidades que reciben recursos por alumno por abajo del promedio nacional, de acuerdo con la siguiente fórmula.

$$C1_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_i B_{i,t}}$$

Donde:

$$B_{i,t} = \left(\frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{i,t-1}} \right) M_{i,t-1}$$

Como condición, $B_{i,t}$ sólo se calculará cuando sea positiva la diferencia entre el FAEB promedio nacional por alumno y el FAEB promedio por alumno de cada estado. Cuando el promedio nacional sea inferior al promedio por estado, la diferencia será negativa y entonces, para el cálculo, el registro de esa entidad será cero.

El coeficiente C2 responde al peso de la matrícula estatal y se calcula como la participación de la matrícula de la entidad con respecto a la total.

$$C2_{i,t} = \frac{M_{i,t-1}}{\sum_i M_{i,t-1}}$$

A su vez, el coeficiente C3, relacionado con la calidad, se obtiene con la siguiente fórmula

$$C3_{i,t} = \frac{IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}{\sum_i IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}$$

BIBLIOGRAFÍA.

- Amador Hernández Juan Carlos, La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo # 74, agosto de 2009.
- Avendaño Ramos, Erendira, Federalismo y Financiamiento a la Educación Básica, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía-UNAM, agosto de 2007.
- Ayala Espino, José, Diccionario de Economía Pública Moderna, Editado por la UNAM y la Facultad de Economía. México, página 183.
- Cabrera Adame, Carlos Javier, *Gasto Público (1982-2006)*, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 138-172.
- Cordera Campos, Rolando y Lomeli Vanegas, Leonardo, “El cambio estructural en México 1982-2004: elementos para una evaluación”, *Revista Economía Informa*, #336, sep-oct 2005, pág. 5-21.
- Decreto de Egresos de la Federación, para el periodo de 2000- 2006.
- Education at Glance 2009. OECD Indicators.
- Fuentes Luís, Mario, La Política Social Frente al Cambio Estructural (1982-2004), en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Lecturas el Trimestre Económico # 99, México 2008, pp. 448-449.
- III Informe de Gobierno de Felipe Calderón, México, septiembre de 2009.
- VI Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada, México, septiembre de 2006.

- Lazarín Miranda, Federico, Educación y Economía en el tiempo, Seminario Historia del Estado y la Sociedad, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2007.
- Loyo Brambilia Aurora, Sindicalismo Magisterial, Revista Mexicana de Investigación Educativa, abril-junio, 2008, vol.13, núm. 037, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, DF, México.
- Ontiveros Jiménez Manuel, La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa de los salarios magisteriales, en El Trimestre Económico, México: FCE, vol. LXII.
- Palacios Escobar, Ángeles, Diferencias, Limitaciones y Alcances de las Estrategias de Combate a la Pobreza en México, en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas,, Facultad de Economía-UNAM, México 2007, Cap. 4.
- Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.
- Programa Sectorial de Educación 2000-2006.
- Ramírez Becerra Ma. Eugenia Danira, Descentralización, Encuentros MEB, 2008.
- Sen. Amartya, Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, Barcelona, 2000, 1er edición mayo de 2000; capítulo 1 y 4.
- Urquidi, Víctor L., México en la Globalización: Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Capítulo VI pp. 174-198, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

HEMEROGRÁFICA:

- Carvallo, M. (2005). Análisis de los resultados obtenidos en estudios de eficacia escolar en México, comparados con los de otros países. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*
- Disparidad en el gasto estatal para educación básica, *Revista aRegional.com.*, Año 2, Número 12, 2008, pp. 9-12.
- Emilio Blanco Bosco (2008), Factores Escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria mexicana: un análisis multinivel. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* Vol. 6 No 1.
- Galán José, El SNTE lastre para elevar la calidad de la enseñanza: OCDE, publicado en periódico *La Jornada*, 28 de octubre de 2006
- Gilberto Guevara Niebla “El malestar educativo“, *Nexos* Número 170, febrero de 1992.
- González Sánchez, Fernando, subsecretario de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (SEP), entrevista realizada por la revista *AZ Revista de Educación y Cultura*, julio 2008, # 11.
- Martiniano Arredondo, Salvador Martínez, Araceli Mingo, Teresa Wuest. La Investigación educativa en México, un campo científico en proceso de constitución. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, No. 1 (Enero - Marzo., 1984), pp. 5-38.
- Merino Juárez Gustavo A., Las transferencias Federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia, en *Gestión y Política Pública*, volumen VII, núm. 1, segundo semestre de 1998.
- Moreno Prudencio (2001), Escenarios para la educación en el contexto de la globalización y la postmodernidad *Aportes: Revista de la Facultad de Economía-BUAP* Vol. VI No. 016.

- Murillo Javier y Cuenca Ricardo (2007), Construyendo consensos en torno al concepto de educación de calidad. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación Vol. 5 No 3.
- Revista aRegional 2008, Descentralización y Calidad Educativa, Situación Actual y Perspectivas.

PAGINAS DE INTERNET:

- <http://www.basica.sep.gob.mx>
- <http://www.enlace.sep.gob.mx>
- <http://www.fmmeduccion.com>.
- <http://www.oecd.org.mx>
- <http://www.sedesol.gob.mx>
- <http://www.sep.gob.mx/index.jsp>
- <http://www.shcp.gob.mx/>
- <http://www.undp.org.mx/>
- <http://www.snte.gob.mx>
- <http://alianza.sep.gob.mx/pdf/lineaminetosfuncionamientoalianza>