



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE EQUIDAD EN LA
EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO (1994-2018)

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
MIGUEL ANGEL QUINTOS MORA

TUTOR
AURORA LOYO BRAMBILA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., mayo de 2018



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.

ÍNDICE DE CAPÍTULOS

INTRODUCCIÓN.....	5
1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO Y EL MUNDO	9
1.1. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO BÁSICO	9
1.1.1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES	10
1.2. ELEMENTOS NORMATIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO DE MÉXICO	12
1.2.1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	12
1.2.2. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LA EQUIDAD EDUCATIVA.....	14
1.3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL SISTEMA EDUCATIVO DE MÉXICO ...	17
1.3.1. PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	17
1.3.2. MODALIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO	19
1.4. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO DE MÉXICO (1990-2018)	21
1.4.1. MATRÍCULA.....	21
1.4.2. PERSONAL DOCENTE	23
1.4.3. ESCUELAS.....	26
1.5. CONSIDERACIONES PRELIMINARES	28
2. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE EQUIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
2.1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES EN POLÍTICAS DE EQUIDAD EDUCATIVA.....	30
2.2. ANTECEDENTES DE LA EQUIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO	32
2.2.1. ¿LA CALIDAD O EQUIDAD EDUCATIVA?	33
2.3. EL CONCEPTO DE EQUIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉXICO	37
2.3.1. LA EQUIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉXICO ..	37

2.3.2.	¿CÓMO SE TRADUCE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS?.....	41
2.4.	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	43
3.	LA EQUIDAD EDUCATIVA: UN MARCO PARA SU ANÁLISIS	45
3.1.	LA ESCUELA COMO ESCENARIO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES	45
3.2.	DE LA DESIGUALDAD A LA INTEGRACIÓN Y DE LA INCLUSIÓN A LA EQUIDAD	46
3.2.1.	LA DESIGUALDAD EDUCATIVA.....	46
3.2.2.	LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA.....	48
3.2.3.	LA INCLUSIÓN Y LA INTEGRACIÓN EDUCATIVA	49
3.3.	LA EQUIDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL.....	51
3.3.1.	LA EQUIDAD EDUCATIVA Y EL PLANTEAMIENTO DE LA UNESCO.....	53
3.4.	EN DEFENSA DEL CONCEPTO DE EQUIDAD	54
3.5.	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	57
4.	LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA EDUCATIVA EN MÉXICO ...	59
4.1.	¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?	59
4.1.1.	LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN.....	60
4.1.2.	¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA EN MATERIA DE EQUIDAD?	61
4.1.3.	¿CÓMO INTERVIENE EL ESTADO?	64
4.1.3.1.	ELEMENTOS NORMATIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	64
4.2.	ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE EQUIDAD IMPLEMENTADAS EN LAS RECIENTES ADMINISTRACIONES FEDERALES.....	66
4.2.1.	LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000).....	68
4.2.1.1.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.....	68
4.2.1.2.	PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000.....	70

4.2.2.	LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX QUESADA (2000-2006).....	74
4.2.2.1.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.....	75
4.2.2.2.	PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006	80
4.2.3.	LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012).....	86
4.2.3.1.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012.....	86
4.2.3.2.	PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2007-2012	92
4.2.4.	LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018).....	95
4.2.4.1.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018.....	95
4.2.4.2.	PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018	101
4.3.	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	105
5.	LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EQUIDAD EDUCATIVA (2004-2017).....	106
5.1.	LA EVALUACIÓN Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	106
5.2.	ANTECEDENTES: EL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y MONITOREO EN MÉXICO	111
5.3.	DERECHOS SOCIALES Y DIMENSIÓN DE BIENESTAR ECONÓMICO	113
5.4.	PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL.....	115
5.4.1.	INVENTARIO DE PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL DE CONEVAL	117
5.4.2.	PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE LA SEP	128
5.4.3.	INVENTARIO FEDERAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EQUIDAD EDUCATIVA	138
5.4.	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	149
6.	EL FINANCIAMIENTO Y LA EQUIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO	152
6.1.	GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN.....	152
6.2.	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN.....	158

6.2.1.	ORIGEN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO	158
6.2.2.	DESTINO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR NIVEL ESCOLAR 160	
6.2.3.	DESTINO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR ALUMNO	162
6.3.	GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN.....	163
6.3.1.	GASTO FEDERAL DEL RAMO 33	164
6.3.1.1.	GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO DEL FAEB.....	166
6.3.1.2.	GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO DEL FAM.....	167
6.3.1.3.	GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO DEL FAETA	168
6.4.	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	169
7.	CONCLUSIONES GENERALES	172
7.1.	LA EQUIDAD EDUCATIVA COMO COMPONENTE DE LA JUSTICIA SOCIAL 172	
7.2.	LA EQUIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉXICO	173
7.3.	EL DERECHO A LA EDUCACIÓN CON CALIDAD Y EQUIDAD	174
7.4.	EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO Y LA EQUIDAD	176
7.5.	HACÍA UN SISTEMA DE EDUCACIÓN BASADO EN LA EQUIDAD	178
8.	ANEXOS.....	180
8.1.	ANEXO ESTADÍSTICO	180
8.2.	ANEXO DE PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES EN MATERIA DE EQUIDAD EDUCATIVA EN EDUCACIÓN BÁSICA	190
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	208

INTRODUCCIÓN

El derecho a la educación quedó establecido como parte de los derechos y garantías básicos contenidos en la Constitución en 1917, a partir de entonces el Estado mexicano ha transitado por una larga serie de políticas públicas buscando hacer efectivo el reclamo de justicia social a la educación a la vez que era un componente esencial para los ciudadanos y el desarrollo del país. Más de cien años después este anhelo de justicia social aún está pendiente entre distintos grupos, regiones y culturas del país.

Si bien durante buena parte del siglo XX los esfuerzos del Estado se avocaron a la ampliación de la oferta educativa, el crecimiento y desarrollo del país pronto dejó en evidencia las desigualdades sociales que se enfrentaba la población y conllevó al planteamiento de nuevos problemas sociales a los que se les buscó dar salida ofreciendo nuevos modelos y tipos de educación.

En las condiciones de rezago social y pobreza en que se encuentra la mayor parte de la población mexicana, de acuerdo con las estimaciones de pobreza que realiza CONEVAL, es preciso implementar políticas que contribuyan a cerrar estas brechas sociales y posibiliten el cumplimiento efectivo de los derechos y garantías consagrados en la carta magna.

En lo que respecta al tema educativo desde la segunda década del siglo pasado, comenzaron a implementarse en nuestro país políticas sociales compensatorias para tratar de ayudar a la población en situación de rezago y vulnerabilidad. Esfuerzos destacables son los que llevan a cabo, hasta la actualidad, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (1971) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (1981), por mencionar dos ejemplos. Dichas instituciones fueron creadas para atender a la población en situación de rezago educativo, analfabetismo y atender las modalidades de educación comunitaria e indígena, entre otros.

No obstante, las políticas orientadas a la desigualdad educativa no han logrado reducir saldar la deuda histórica que tenemos con los grupos vulnerables del país que debido a diversas circunstancias no pueden ejercer su derecho a la educación. Al respecto, consideramos que es preciso implementar políticas de otro tipo que se enfoquen a favorecer a la población más vulnerable para que accedan, permanezcan y concluyan con satisfacción su educación obligatoria. A este tipo de políticas públicas las llamamos políticas de equidad educativa.

En consecuencia, contrario a lo planteado recientemente en la reforma educativa (2013) consideramos que el énfasis debe también centrarse en la equidad y no solamente en la calidad de la educación. No podemos dejar que la brecha social siga ampliándose y persistan las desigualdades e injusticias sociales, no hablamos de otra cosa que por principio no esté mandatado en nuestro máximo documento normativo, leyes secundarias, planes nacionales de desarrollo y programas sectoriales, entre otros.

Por esta razón, en el capítulo primero hacemos un recuento de las leyes nacionales que garantizan, en primer término, el derecho a la educación y, posteriormente, resaltamos las condiciones especiales en que éste derecho debe sustentarse. Al respecto, se reconoce que la educación debe ser de calidad no se reconoce explícitamente como principio que ésta deba ser garantizada bajo un enfoque de equidad.

En la Constitución el tema de la equidad está todavía enmarcado de manera anacrónica con el concepto de desigualdad educativa y en particular con el de igualdad de oportunidades. el cual resulta insuficiente para atender la deuda histórica que se tiene con grupos, regiones y culturas del país. De manera concreta, el concepto de equidad educativa está definido en los artículos 32 y 33 de la Ley General de Educación, donde se destacan los elementos y políticas que deberán garantizar este principio en el tema educativo.

Después del punto de partida normativo, en el capítulo segundo hacemos nuestra primera aproximación al concepto de equidad en las políticas públicas, considerando el tránsito de conceptos que han establecido los organismos internacionales en dicha materia como la UNESCO e incluso el Banco Mundial los cuales tienen una notable influencia para imponer la agenda de las políticas gubernamentales. En la década de los noventa, a partir de sus conferencias mundiales sobre la educación, la UNESCO ha incluido en su agenda las políticas de inclusión, integración y exclusión educativa, fomentado la práctica de la equidad para reducir las brechas sociales y orientando las políticas reformistas del Estado hacia la educación básica.

En ese sentido las reformas al artículo 3 constitucional, la creación del INEE (2002) y su posterior autonomía (2013) así como la reforma educativa de 2013, van orientadas a lograr un sistema educativo de calidad, para lo cual se hace preciso evaluar el desempeño del sistema educativo nacional. Como hemos sostenido, el tema de la calidad y la desigualdad del sistema educativo han sido preocupaciones constantes de los distintos gobiernos nacionales y siempre han existido, aunque últimamente de manera sistemática y como programas y acciones federales, políticas gubernamentales que

pretenden resolver esta problemática. Nuestro país tiene una larga tradición en la implementación de políticas compensatorias para los grupos, regiones y culturas que se han venido rezagando y no pueden hacer efectivo su derecho a la educación.

En el capítulo tercero retomamos y ampliamos la discusión en torno a las definiciones y conceptos ya planteados desde el inicio a través de lo expresado en leyes, instituciones públicas e internacionales así como de especialistas en el tema para consolidar el concepto de equidad educativa que manejamos en el presente documento. Este apartado nos sirve de preámbulo resaltando cómo los conceptos se pueden convertir en temas de política pública, sobre todo a raíz de los planteamientos de la UNESCO y del Banco Mundial.

Asimismo analizamos, para continuar con la discusión del capítulo anterior, como puede traducirse el principio de equidad en las políticas educativas en México. Al respecto, nos interesa resaltar que las desigualdades educativas conllevan al fenómeno de injusticia social ya que las condiciones sociales y económicas de diversos grupos, regiones o culturas condicionan de antemano los resultados de su esfuerzo educativo. Al ser la escuela el centro indispensable de este fenómeno, comenzamos por analizar el papel de la escuela en la reproducción de las desigualdades y criticado el término igualdad de oportunidades. Sobre este último, proponemos impulsar el término de políticas educativas en materia de equidad, que consideramos más pertinente.

De esta manera llegamos al capítulo cuarto en el cual retomamos la discusión y definición de conceptos para la constitución de políticas públicas, ¿cómo intervine el Estado en la educación?, ¿qué es una política pública educativa? y ¿qué es una política pública educativa en materia de equidad?, entre otras interrogantes.

Hacemos un breve repaso de los principales documentos normativos que mandatan la intervención del Estado en la solución de problemas públicos a través de sus planes y programas de gobierno. Motivo por el cual nos hemos centrado en estudiar los Planes Nacionales de Desarrollo así como los respectivos Programas Sectoriales de Educación, de las últimas cuatro administraciones, para observar si existen efectivamente planteamientos de políticas públicas en materia de equidad educativa.

El capítulo sexto se integra lo comentado en los capítulos anteriores, aquí se contrastan los hechos con el discurso ya que nos concentramos en el estudio y análisis de los programas y acciones federales en materia educativa, poniendo especial atención en aquellos que, a partir de las definiciones previas, consideramos constituyen políticas en materia de equidad educativa.

Analizamos en consecuencia si hay correspondencia entre lo expresado en la normatividad nacional que manda a garantizar la educación así como elaborar planes, programas y acciones para conseguir no sólo el cumplimiento de este derecho básico sino instrumentar políticas en educación sustentadas en la equidad.

En el capítulo séptimo analizamos el financiamiento de la educación en México, considerando que los programas y acciones gubernamentales dependen en su mayor parte del presupuesto público es preciso conocer el origen y destino de las fuentes de financiamiento. Al respecto, la mayor parte de los recursos destinados a la educación se realizan a través del Ramo 11, el cual administra centralmente la Secretaría de Educación Pública para sus diversos planes, programas y acciones de gobierno.

Finalmente, en el capítulo octavo se presentan las conclusiones generales del trabajo seguido de un anexo de cuadros estadísticos con la información más reciente que pudimos consolidar, así como un anexo descriptivo con los principales programas y acciones federales en materia de equidad educativa y sus respectivas fuentes de consulta para su pronta referencia.

1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO Y EL MUNDO

1.1. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO BÁSICO

La educación está considerada como uno de los derechos humanos básicos de los cuales debe disfrutar una persona, por lo cual, el Estado asume dentro de sus compromisos con la sociedad la obligación de hacer válido este derecho. Un derecho humano básico es reconocido como aquél que debe ser otorgado a toda persona, hombre o mujer, sin distinción o menoscabo de ninguna especie por el sólo hecho de ser humanos.

Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y son superiores al poder del Estado. La dignidad humana es su origen, la esencia y fin de todos los derechos, para que las personas desarrollen integralmente su personalidad. Por tal motivo, se reconoce con ellos una calidad única y excepcional de todo ser humano que debe ser respetada y protegida integralmente, sin excepción alguna (Carbonell, 2011).

No obstante, la educación como derecho humano adquiere un valor supremo en nuestras sociedades del conocimiento, no sólo por el valor intrínseco en sí sino como motor fundamental para impulsar el desarrollo individual y social. De ahí que sea válido y necesario saber cómo se cumple con este derecho en nuestro país, conforme al mandato constitucional y demás leyes secundarias que obligan al Estado a garantizar la educación básica, con la finalidad de evaluar sus resultados y mejorar lo que sea preciso para cumplir con este derecho humano fundamental.

Por otra parte, transitar de lo que manda la ley a las acciones concretas del gobierno se hace preciso una conceptualización y medición imprescindible para la evaluación de toda política pública, sólo así podemos observar el cumplimiento de este derecho. De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el derecho a la educación debe de considerar “la existencia del servicio de educación básica; que los niños y las niñas asistan a la escuela; permanezcan en ella el tiempo estipulado para realizar sus estudios básicos; transiten de un grado a otro y de un nivel a otro de manera regular; logren aprendizajes relevantes para su vida presente y futura, y concluyan estos estudios con oportunidad. Además, la educación ofrecida debe ser para todos, con calidad y equidad” (INEE, 2013b, p.8).

Considerando lo anterior, puede decirse que el derecho a la educación es un concepto que va más allá de garantizar únicamente el acceso a los servicios educativos, sino que ha transitado hacía un concepto más amplio que incluye el derecho a recibir una

educación de calidad con equidad a lo largo de todos los niveles escolares para que los alumnos puedan tener aprendizajes significativos para su vida privada y social.

Hay que destacar que, en lo que respecta a la existencia del servicio de educación básica, ha sido significativo el aumento en la atención proporcionada por el Estado mexicano en cuanto a cobertura educativa. El servicio se ha ido ampliando con el tiempo para abarcar cada vez más grados de escolaridad reconocidos como obligatorios: la educación primaria (1917), la secundaria (1993), la preescolar (2002) y, recientemente, la media superior (2012). En consecuencia, el Estado mexicano se ve obligado, por mandato de su Carta Magna, a garantizar una educación básica de 12 años al menos para todos sus habitantes (sin considerar por el momento a la educación media superior, cuya universalización se tiene contemplado alcanzarla en el ciclo escolar 2021-2022).

Finalmente, hay que mencionar que el derecho a la educación parte del principio de corresponsabilidad; es decir, para que pueda cumplirse es preciso una comunicación constante por parte de la sociedad y el Estado. De acuerdo con Katerina Tomasevski (2004), el derecho a la educación recae en cuatro actores fundamentales: a) el gobierno, el cual tiene la obligación de otorgar ese derecho a toda su población; b) los niños, como titulares del derecho; c) los padres de familia, que son los primeros educadores y tienen la obligación de mandar a sus hijos a la escuela; y, finalmente, d) los docentes, los cuales tienen la responsabilidad de hacer realidad en las aulas, el derecho a la educación. Además, la sociedad en general comparte la responsabilidad del ejercicio de este derecho (INEE, 2013b).

1.1.1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En el ámbito internacional, diversos tratados relacionados con los derechos humanos incorporan el derecho a la educación como elemento indispensable para el desarrollo de las capacidades humanas y la construcción de sociedades igualitarias. En el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y aclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948, se establece lo siguiente (ONU, 2014):

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos (...).

Como puede apreciarse, desde el principio se ha reconocido el derecho a una educación gratuita y obligatoria; además, la educación debe estar orientada a desarrollar todas las capacidades del individuo para su plena inserción en la sociedad, tomando en cuenta los valores más elevados de la cultura democrática, como son la tolerancia y libertad. Con el paso del tiempo, se han ido definiendo de mejor manera estos principios y añadido otros para robustecer el concepto y los elementos imprescindibles de la educación básica.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 3 de enero de 1976, menciona en su artículo 13 el derecho de toda persona a la educación, la cual debe capacitar las personas para participar activamente en una sociedad libre, el desarrollo de la personalidad y dignidad humanas, así como el respeto por los derechos humanos. Más adelante, en el artículo 13, apartado 2, reconoce que:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Años después, en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989 y puesta en vigor a partir del 2 de septiembre de 1990, se reconoce el derecho del niño a la educación en condiciones de

igualdad de oportunidad. En su artículo 28, apartado 1, se hace una exhortación a los países miembros para:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

De lo anteriormente citado puede corroborarse que la educación es un derecho humano básico reconocido en diversos tratados fundamentales de derechos humanos por lo cual se incorporó como uno de los derechos del hombre y del ciudadano desde su promulgación en 1948.

En los tratados internacionales citados se hace referencia a la educación básica o fundamental concebida en términos de equidad. En este sentido, la educación debe ser gratuita, obligatoria y asequible para todos a través del esfuerzo del Estado. Además, se considera que, para que la enseñanza no se vea interrumpida en ninguno de sus ciclos, se deberá respaldar por un sistema becas para los alumnos y, a su vez, buscará una mejora continua en las condiciones de trabajo de los docentes.

1.2. ELEMENTOS NORMATIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO DE MÉXICO

1.2.1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el 5 de febrero de 1917, la educación fue consagrada como un derecho fundamental y una obligación con la cual se comprometía el Estado mexicano. A partir de entonces, dicho artículo ha sufrido una serie de modificaciones con las cuales se contribuyó al perfeccionamiento de este derecho, sus alcances, objetivos y tipo de educación que demanda la sociedad mexicana.

Como es conocido, el derecho a la educación recae dentro de los que se conocen como derechos humanos y las garantías individuales. Actualmente, en el artículo 3 se establece lo siguiente¹:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”.

Además, con motivo de las últimas reformas publicadas en la CPEUM se añadió que la educación que el Estado imparta deberá realizarse buscando la calidad. De esta manera en el artículo 3, párrafo tercero, podemos leer lo siguiente:

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

En ningún apartado de la Constitución se observa que la educación que el Estado imparta deberá realizarse de acuerdo con los principios de equidad. No obstante, en el artículo 2 constitucional quedan mejor formulados los principios que rigen un sistema educativo con equidad, cuando se abordan los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades. Al respecto en dicho artículo, apartado B, se establece lo siguiente:

“La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.

En este sentido, se hace un atento llamado a las medidas que favorezcan el cierre de brechas y reduzcan el rezago social de los pueblos indígenas y sus comunidades; uno de ellos es el concerniente a la educación. Por tal motivo, las políticas de equidad en materia educativa, al menos para los pueblos indígenas, quedan registradas en el artículo 2, apartado B, fracción segunda, que señala la obligación del Estado para:

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. México. 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada el 26 de febrero de 2013. En adelante todas las citas a la Constitución quedarán referidas a esta publicación.

“Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación”.

De lo expuesto hasta aquí se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de brindar servicios educativos a toda la población desde la educación preescolar hasta la educación media superior las cuales son consideradas como componentes de la educación básica. Además, el Estado está obligado a que todos los habitantes reciban las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, sin discriminación ni exclusión, considerando la situación desigual de los niños y jóvenes, sus familias y comunidades (INEE, 2014).

1.2.2. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LA EQUIDAD EDUCATIVA

Lo anteriormente expuesto de manera general en la CPEUM queda acentuado con mayor detalle en la Ley General de Educación (LGE), expedida el 13 de julio de 1993, la cual señala en su artículo 2, lo siguiente²:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con solo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables”.

En el artículo 3, de la misma Ley, se reconoce que:

“El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior”.

Posteriormente, en el artículo 9 de la LGE, se precisa que:

² Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación. México. 13 de julio de 1993. Última reforma publicada el 11 de septiembre de 2013. En adelante todas las citas a dicha Ley quedarán referidas a esta publicación.

“Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, el Estado promoverá y atenderá -directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio– todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación inicial, especial y superior, necesarios para el desarrollo de la Nación”.

Es importante destacar que la LGE tiene un apartado especial donde se detalla lo concerniente a la equidad educativa. En su artículo 32, se encuentra la definición más cercana de lo que se entendería por equidad. Al respecto dice lo siguiente:

“Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja”.

Para cumplir con lo anterior, las autoridades se ven conminadas a realizar las siguientes acciones, como se señala en el artículo 33 de la citada LGE:

- I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;
- II. Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas y zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades y cumplir con el calendario escolar;
- III. Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos;
- IV. Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que

- concluyan la educación básica y media superior, otorgando facilidades de acceso, reingreso, permanencia, y egreso a las mujeres;
- IV. Bis.- Fortalecerán la educación especial y la educación inicial, incluyendo a las personas con discapacidad;
 - V. Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos;
 - VI. Establecerán y fortalecerán los sistemas de educación a distancia;
 - VII. Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria;
 - VIII. Desarrollarán programas con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación;
 - IX. Impulsarán programas y escuelas dirigidos a los padres de familia o tutores, que les permitan dar mejor atención a sus hijos para lo cual se aprovechará la capacidad escolar instalada, en horarios y días en que no se presten los servicios educativos ordinarios;
 - X. Otorgarán estímulos a las organizaciones de la sociedad civil y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza;
 - XI. Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo;
 - XII. Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior;
 - XIII. Proporcionarán materiales educativos en las lenguas indígenas que correspondan en las escuelas en donde asista mayoritariamente población indígena;
 - XIV. Realizarán las demás actividades que permitan mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios educativos, y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior
 - XV. Apoyarán y desarrollarán programas, cursos y actividades que fortalezcan la enseñanza de los padres de familia respecto al valor de la igualdad y

solidaridad entre las hijas e hijos, la prevención de la violencia escolar desde el hogar y el respeto a sus maestros;

XVI. Establecerán, de forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal, escuelas de tiempo completo, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural, y

XVII. Impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos, a partir de microempresas locales, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria.

Además, para el tema de nuestro interés, en este fundamental artículo de la LGE se establece que:

“El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.

Como hemos observado, a partir del repaso normativo hasta aquí descrito, se considera las políticas en materia de equidad educativa como aquellas acciones tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades no sólo en el acceso sino en la permanencia de los servicios educativos con la finalidad de tener el máximo logro posible. Para cumplir con estos objetivos, el Estado mexicano deberá llevar a cabo programas compensatorios en grupos y las entidades federativas con mayores rezagos educativos, para reducir y superar dichos rezagos.

1.3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL SISTEMA EDUCATIVO DE MÉXICO

1.3.1. PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

De acuerdo con la CPEUM la educación básica está conformada por los niveles de preescolar, primaria, secundaria y, recientemente, la media superior. Son estos niveles básicos de escolaridad los que el Estado tiene la obligación de promover y atender. En el artículo 3 de la LGE se estipula que el Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Además, la educación que el Estado imparta será laica y gratuita, sin importar su procedencia todos

los habitantes todos tienen la misma oportunidad de acceder al sistema educativo si satisfacen las condiciones generales aplicables. Para llevar a cabo estas funciones el Estado deberá coordinarse con las entidades federativas y los municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o validez del gobierno. El conjunto de estos elementos es lo que conforma el sistema educativo nacional.

En el artículo 10 de la LGE, se especifica que el sistema educativo nacional estará conformado por los alumnos, maestros y padres de familia, así como por los planes, programas, métodos y materiales educativos, las instituciones educativas de los Estados y órganos descentralizados, la evaluación educativa, el Sistema de Información y Gestión Educativa, la infraestructura, entre otros.

La trayectoria educativa básica comienza en la enseñanza preescolar y concluye con la media superior. Por lo cual los años de escolaridad que deberían cursarse corresponden a un total de 15 años. Los niveles de enseñanza conllevan una secuencia obligatoria de años cursados, debido a que cada grado prepara al alumno para el siguiente, al cual sólo accede una vez que ha aprobado el que le precede. Estos grados de escolaridad tienen un año de duración cada uno, por lo cual la escolaridad de la población en su máxima desagregación se reporta en años cursados.

TIPOS Y MODALIDADES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Tipo Educativo	Nivel Educativo	Tipo de servicio o Modelo educativo	Edad ideal o típica	Duración en años
Educación básica	Preescolar	CENDI	3 a 5	3
		General		
		Indígena		
		Comunitario		
	Primaria	General	6 a 11	6
		Indígena		
		Comunitaria		
	Secundaria	General	12 a 14	3
		Técnica		
		Telesecundaria		
Comunitaria				
	Para trabajadores	-	-	

FUENTE: Elaboración propia a partir del INEE (2016)

La educación básica consta de tres niveles, los cuales mencionaremos a continuación:

- 1) El nivel preescolar otorga los primeros tres años de escolaridad, está enfocado a que los niños formen sus aptitudes escolares. Es importante destacar que este nivel fue añadido como parte de la educación básica obligatoria a partir de las reformas al artículo tercero constitucional en 2002.
- 2) La educación primaria constituye el segundo nivel en la educación básica y su cursa a lo largo de 6 ciclos escolares. En este nivel se busca fomentar el desarrollo de las habilidades matemáticas y lingüísticas, así como las ciencias y las disciplinas artísticas.
- 3) La secundaria representa el tercer nivel de la educación básica, esta se cursa en 3 ciclos escolares. En este nivel los alumnos aprenden conocimientos más avanzados que les permitan continuar con sus estudios superiores o incorporarse incluso al mercado laboral.

Después de la educación básica, continúa el nivel medio superior; el cual dura generalmente tres años o menos, dependiendo del plan de estudios. Ese nivel cumple con dos objetivos; por una parte, dar al estudiante nuevos elementos para continuar cursando el siguiente nivel educativo o, si se prefiere, capacitarlo en actividades enfocadas al ámbito laboral.

Los siguientes niveles ya no forman parte de la educación básica obligatoria que brinda el Estado, no obstante, está mandado a promoverla y garantizarla, estos forman parte de lo que se conoce como educación superior que dura dependiendo del plan académico entre 3 y 6 años. Este último nivel educativo está conformado por dos tipos: una educación profesional o la especialización. La primera corresponde a las licenciaturas o técnica superior y, la segunda, a los posgrados (especialización, maestría y doctorado). La educación superior busca preparar en alguna disciplina o campo de conocimiento específico a los estudiantes para el ejercicio autorizado y profesional de una actividad.

1.3.2. MODALIDADES DEL SISTEMA EDUCATIVO

Los niveles de educación, descritos anteriormente, se otorgan en distintas modalidades para satisfacer las necesidades o características de su población:

- 1) El nivel de preescolar y primaria los alumnos pueden atenderse en sus modalidades de educación indígena y de atención en cursos comunitarios. Por ejemplo, los alumnos que pertenecen a grupos indígenas o se encuentran en poblaciones dispersas y alejadas de los núcleos urbanos,

en los cuales se requieren servicios diferenciados tanto por razones culturales y por los costos implicados en el suministro de servicios públicos en tales condiciones.

- 2) En el caso de secundaria, las modalidades alternativas son la secundaria técnica y la telesecundaria. La primera responde a la necesidad del alumnado por contar con conocimientos más aplicados con la finalidad de incorporarse al mercado laboral. Por su parte, la telesecundaria busca compensar las dificultades de atención en zonas marginadas o alejadas de los centros urbanos.
- 3) La educación media superior, al igual que la secundaria, puede cursarse con un énfasis técnico, constituyendo el bachillerato técnico.
- 4) La educación superior puede cursarse en tres modalidades: la licenciatura normal que forma recursos humanos para la docencia; la universitaria que brinda la mayor gama disciplinaria en los diferentes campos de conocimiento y, la tercera, específica para materias tecnológicas.

Los diferentes niveles y modalidades educativos descritos hasta aquí conforman el sistema educativo escolarizado. Este nos permite distinguirlo de los otros servicios que presta el sistema educativo nacional para las personas que por múltiples y diferentes razones no pudo ser atendida en el sistema escolarizado, para ellos se encuentran las modalidades de estudio abierta, o semiescolarizada, por lo cual se les denomina sistema educativo extraescolar. Dicho sistema atiende la demanda de diferentes necesidades, las cuales enumeramos a continuación:

- 1) La educación inicial, que se encarga de los niños que aún no están en edad de ingresar al preescolar, tales como lactantes y maternas, así como la capacitación a padres para su atención.
- 2) La educación para adultos, destinada a las personas mayores de 15 años que pueden no haber cursado nunca la educación básica o bien, solamente no haberla terminado.
- 3) La educación especial, que tiene por objeto atender a aquellos niños que presentan alteraciones orgánicas, desórdenes de conducta o bien, tanto deficiencias como cualidades sobresalientes en el aprendizaje.
- 4) La capacitación para el trabajo, a la que asisten personas que habiendo concluido la primaria o la secundaria necesitan incorporarse a las actividades

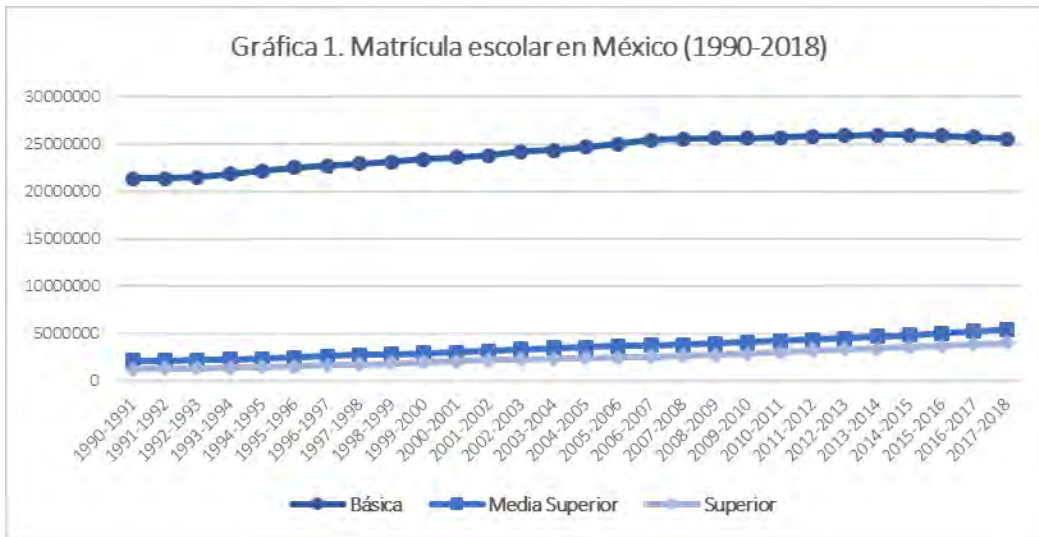
productivas requiriendo conocimientos específicos de algún tipo de oficio o actividad que pretenden desempeñar.

- 5) Los servicios abiertos o a distancia que se impartan en la educación media superior y superior, para personas que no pueden seguir los programas de estudio en la enseñanza escolarizada.
- 6) La educación indígena extraescolar se dispone para atender a las personas indígenas que no pueden asistir a la escuela en la modalidad escolarizada para seguir los planes de estudio.

1.4. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO DE MÉXICO (1990-2018)

1.4.1. MATRÍCULA

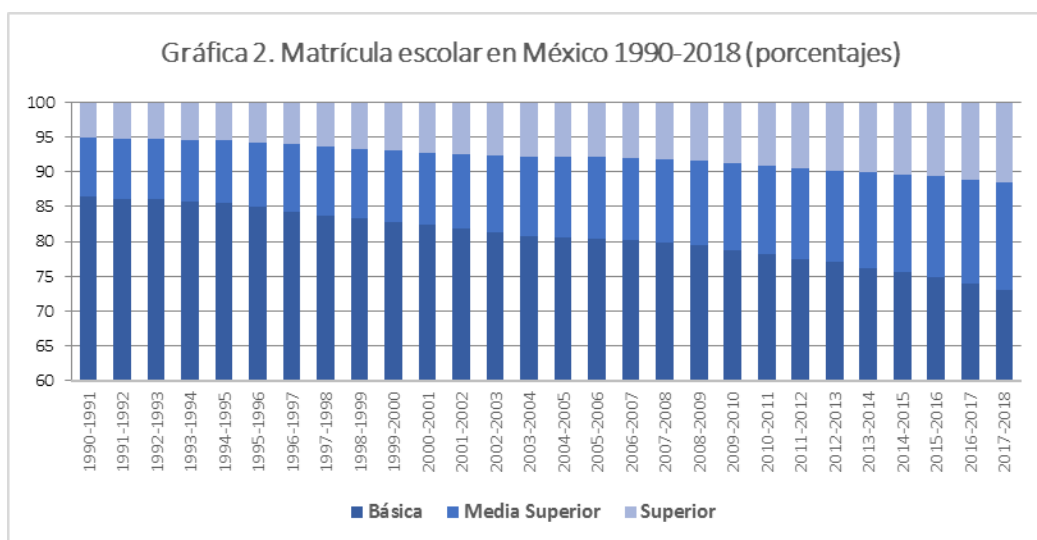
Al comparar la trayectoria de la matrícula escolar por distintos niveles educativos a lo largo del tiempo, podemos observar que el sistema educativo nacional atendió en total durante el ciclo escolar 1990-1991 a cerca de 25 millones de alumnos y para el ciclo escolar 2017-2018 se espera que los alumnos inscritos serán alrededor de 35 millones, como puede apreciarse en la Gráfica 1 que se elaboró con las series históricas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ver ANEXO ESTADÍSTICO. Cuadro 1).



FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

Como puede observarse, en la educación básica se concentra el mayor número de alumnos inscritos, seguido muy de lejos por el número de alumnos inscritos en los niveles

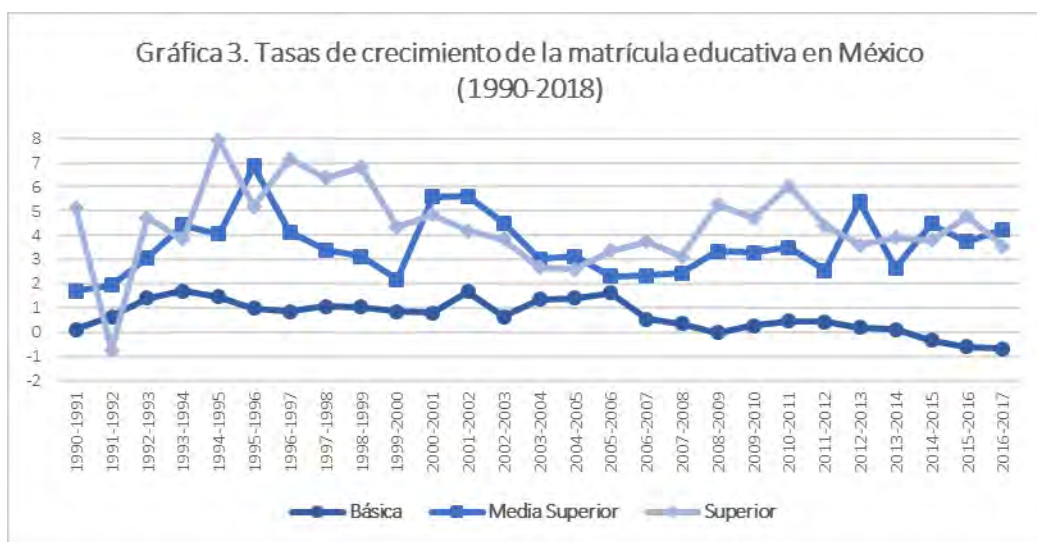
medio o superior. No obstante, a partir del ciclo escolar 2014-2015 el decrecimiento del número de alumnos en dicho nivel comienza a decrecer, lo cual contrasta con el crecimiento sostenido de los otros niveles educativos. Estos cambios significativos en la composición de la demanda pueden verificarse cuando analizamos el sitio que ocupada cada nivel educativo respecto al total. En este sentido, en el ciclo escolar de 1990-1991, la educación básica absorbía el 86% de los alumnos matriculados, la educación media superior tenía el 9% y finalmente, la educación superior tan sólo el 5%. En cambio, para el ciclo escolar 2017-2018 la demanda escolar en educación básica será de 73%, la educación media superior de 16% y la educación superior será de 11%, como puede apreciarse en la Gráfica 2 a continuación.



FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

Como se mencionaba al principio, el notable aumento de la matrícula escolar en general se debe en parte a los considerables es crecimientos en la población atendida. Durante el periodo de 1990 al 2018 los alumnos inscritos en educación básica habrán tenido un crecimiento de 19.8%, los alumnos de educación media superior 158.4% y, finalmente, los de educación superior 219.6%. Como ya hemos referido, la educación básica es la única que muestra una tendencia hacia el decrecimiento, en el ciclo escolar 2005-2006 podemos observar su último brote ascendente para a partir de ahí disminuir constantemente, pero sobretodo a partir del ciclo escolar 2015-2016 muestra tasas de crecimiento negativas. En cambio, en los otros niveles escolares, si bien su crecimiento es errático con respecto al año anterior, se mantiene una constante de crecimiento a lo largo

del periodo analizado; lo cual puede constatarse en la Gráfica 3 la cual muestra las tasas de crecimiento anual de la matrícula por nivel escolar.



FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

De lo anterior puede constatarse que, al menos en relación al crecimiento, la educación básica va perdiendo preponderancia y lo adquieren los siguientes niveles, en especial la educación media superior, seguida muy de cerca por la educación superior. Dicho fenómeno tienen su origen en la dinámica de la población mexicana y en una transición natural a la continuidad de los niveles superiores de estudio para su población.

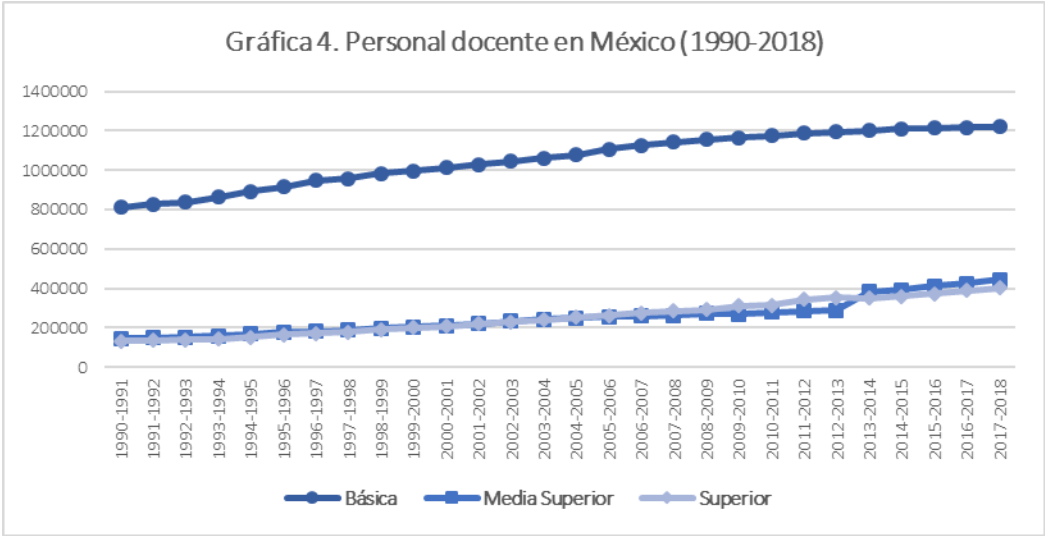
De acuerdo con las series históricas de la SEP a partir del ciclo escolar 2015-2016 la educación básica presenta tasas de crecimiento negativas y, la educación media superior comienza a tener decrecimientos en su población inscrita solamente a partir del ciclo escolar 2019-2020. En cambio, la matrícula de la educación superior no tiene tasas de crecimiento negativas a lo largo del tiempo, lo cual habla de una continuidad en la demanda.

1.4.2. PERSONAL DOCENTE

El comportamiento de la matriculación escolar se corresponde con el número de maestros destinados en cada nivel educativo. De esta manera, si comparamos el número total de maestros en el ciclo escolar 1990-1991, estos ascendían a cerca de 1.1 millones y para el ciclo escolar 2017-2018 estos serían de poco más de 2 millones (ver ANEXO ESTADÍSTICO. Cuadro 2).

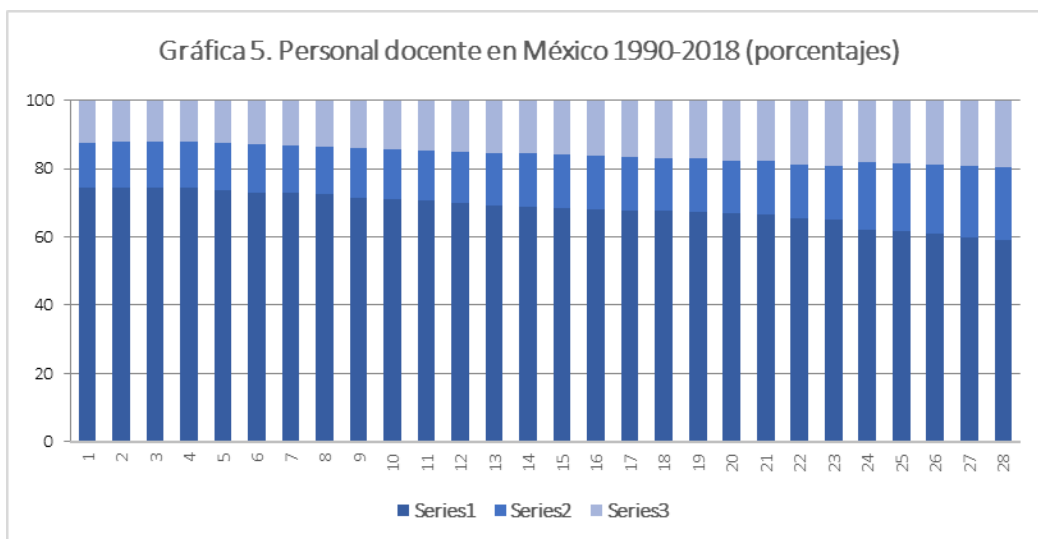
Como puede apreciarse en la Gráfica 4 todos los niveles educativos tienen un comportamiento creciente en la oferta de personal docente; sin embargo, en el nivel medio superior durante el ciclo escolar 2013-2014 ocurre un incremento atípico de la demanda al crecer con respecto al año anterior 32.2% lo cual no se corresponde con la demanda en matriculación ni siquiera con un posible aumento en la infraestructura escolar.

Por otra parte, el número de docentes se ha incrementado significativamente en todos los niveles escolares, en el nivel básico pasaron de más de 810 mil a 1.2 millones durante 1990 a 2018, en el nivel medio superior de poco más de 145 mil a más de 444 mil en el mismo periodo y, finalmente, en la educación superior se pasó de contar con 134 mil docentes en el ciclo escolar 1990-1991 a poco más de 400 mil en 2017-2018.



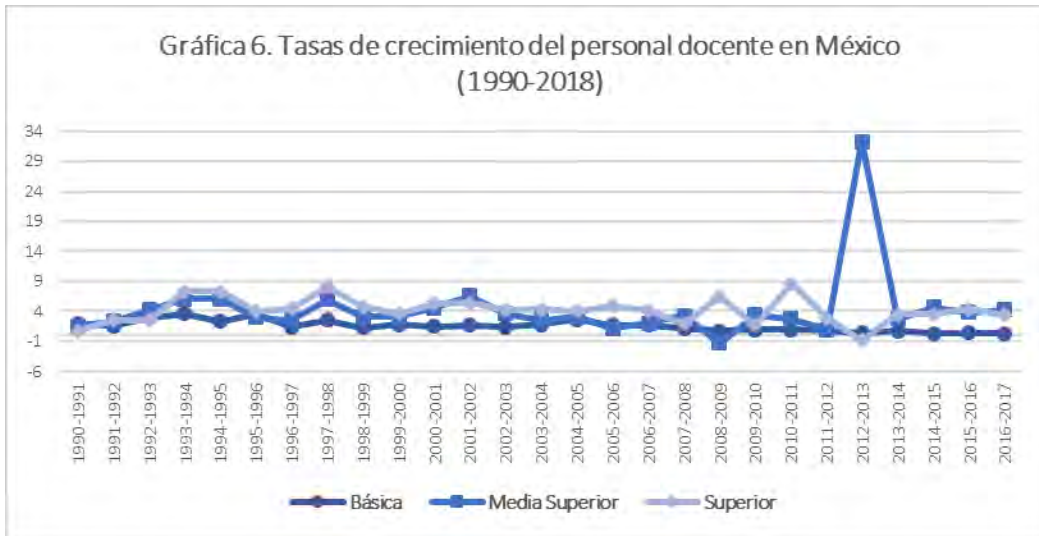
FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

La dinámica de la demanda educativa se corrobora al comparar la composición de la oferta de personal en cada nivel educativo respecto al total, como puede constatarse en la Gráfica 5 que mostramos abajo. Durante el ciclo escolar de 1990-1991, el personal docente en la educación básica representaba el 74.3% del total, mientras que en la educación media superior y superior era de 13.3% y 12.3% respectivamente. No obstante, en las estimaciones para el ciclo escolar 2017-2018 el porcentaje de maestros en educación básica será de 59%, en la educación media superior de 22% y en la educación superior será de 19%, reflejando la disminución en la educación primaria que habíamos comentado anteriormente.



FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

Asimismo, como hemos señalado si bien se dio un cambio en la composición de la oferta de personal docente su número en términos absolutos continuó incrementándose. El aumento del personal docente fue de cerca de 90% para los tres niveles durante el periodo de 1990 a 2018. De este incremento total, el más significativo ocurrió en la educación media superior, ya que el personal docente que cubre este nivel aumentó cerca de 206%; mientras que en la educación superior aumentaron 200% y en la educación básica tan sólo 51%. Como puede observarse en la Gráfica 6 todos los niveles educativos observan tasas de crecimiento positivo, a excepción del abrupto crecimiento de la educación media superior en el ciclo escolar 2013-2014, se observa un crecimiento suavizado del personal docente en nuestro país.

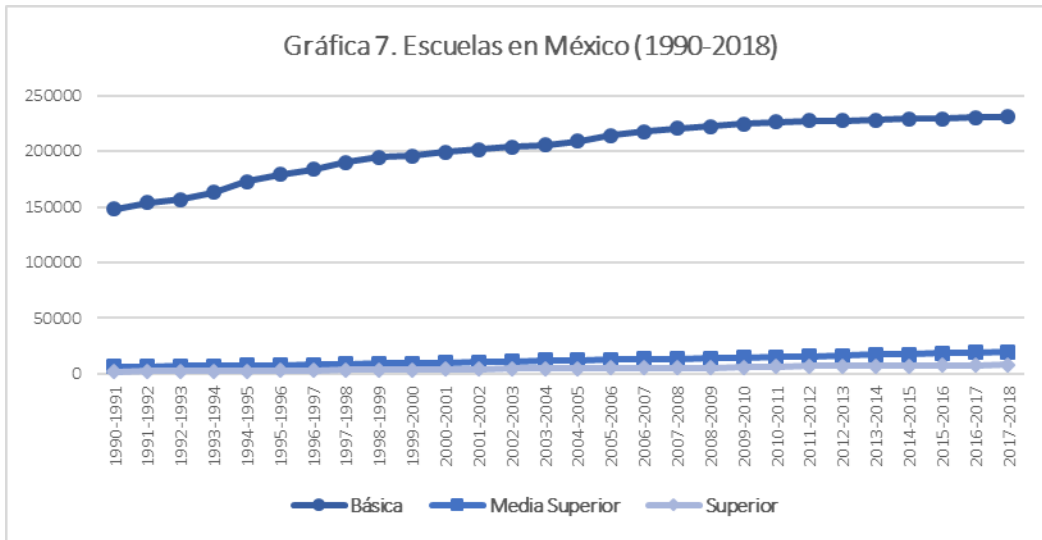


FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

De lo anterior puede confirmarse que el peso significativo de la educación básica se va reduciendo con respecto a los otros niveles educativos. A partir de los datos de la SEP podemos apreciar que la tasa de crecimiento del número de maestros por nivel educativo es positiva para todos los niveles. Sin embargo, si extendemos la línea de investigación, hasta aquí analizada se podría observar que, al igual que la matrícula escolar ya descrita, en el nivel medio superior a partir del ciclo escolar 2019-2020 la tasa de crecimiento comienza a ser negativa y la de educación superior continúa su crecimiento paulatino.

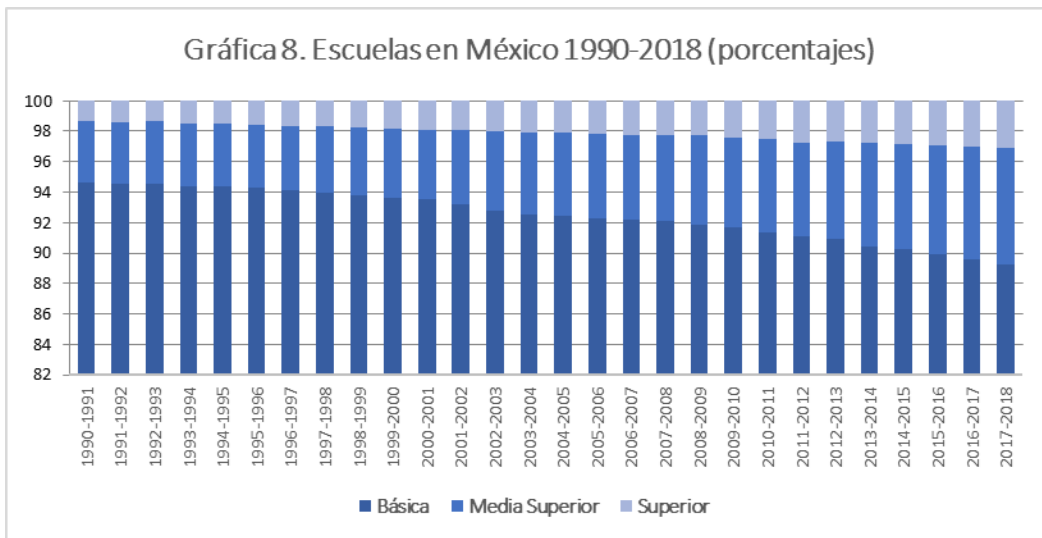
1.4.3. ESCUELAS

Como ya se ha hecho mención, el cambio en la composición por la matrícula escolar se corresponde con la reasignación de los recursos humanos y materiales. En lo que corresponde a la infraestructura educativa, tomando en cuenta las estimaciones de la SEP, durante el ciclo escolar 1990-1991 en total había cerca de 156,589 escuelas y para el ciclo escolar de 2017-2018 existirán alrededor de 258,699 centros escolares, como puede apreciarse en la Gráfica 7. En el ciclo escolar 1990-1991 las escuelas en educación básica eran de poco más de 148 mil y terminaron en 231 aproximadamente en el ciclo escolar 2017-2018, cifras que contrastan notablemente con las poco más de 6 y 2 mil escuelas en educación media superior y superior respectivamente para el ciclo 1990-1991, terminando con un total de cerca de 20 y 8 mil escuelas respectivamente en el ciclo 2017-2018 (ver ANEXO ESTADÍSTICO. Cuadro 3).



FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

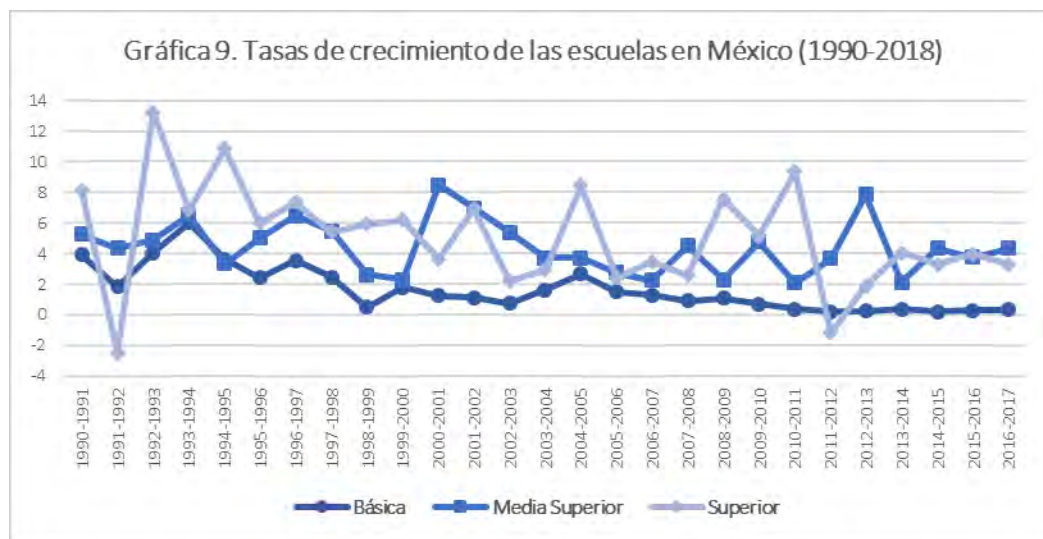
Como puede observarse en la Gráfica 8 en el ciclo escolar de 1990-1991, la educación básica tenía el 95% de toda la infraestructura escolar del país, a la educación media superior le correspondía el 4% y a la educación superior, tan solo, el 1%. No obstante, la educación básica a perder su preponderancia frente a los demás niveles, para el ciclo escolar 2017-2018 del total de las escuelas del país 89% corresponden a la educación básica, 8% a la educación media superior y 3% a la educación superior.



FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

En términos generales el número de escuelas en nuestro país tuvo un incremento de 65% en el periodo analizado. Sin embargo, las tasas de crecimiento tienen un comportamiento

atípico si se analizan por cada nivel escolar, como se aprecia en la Gráfica 9. Durante el periodo analizado, el incremento en la infraestructura escolar para la educación básica fue de 56%, en la educación media superior de 220% y en la educación superior de 276%, siendo por mucho la que más expandió sus centros de enseñanza, aunque en términos absolutos aún queda muy por debajo de la educación media superior lo cual nos podría hablar de una brecha en la oferta educativa entre estos dos niveles.



FUENTE: Elaboración propia a partir de las Series Históricas de la SEP

Cabe resaltar que mientras la variación del número de escuelas en los niveles medio superior y superior es mayor respecto a la educación básica, ésta última tiene un crecimiento estable y marginal respecto a los demás, incluso muestra signos de decrecimiento a partir del ciclo escolar 2005-2006. La tendencia anterior constata que la educación básica pierde presencia relativa en el sistema educativo nacional y, en contraparte, adquieren mayor preponderancia los siguientes niveles, en especial la educación media superior seguida muy de cerca por la educación superior.

1.5. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La educación es un derecho humano fundamental que está reconocido en diversos tratados internacionales como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), entre otros. En cada uno de ellos no sólo se hace un reconocimiento pleno de este derecho también se exhorta a los países

participantes a implantar la enseñanza básica universal, para que todos tengan acceso a ella.

Cabe destacar que en los diversos tratados referidos se hace mención a la educación básica concebida bajo el principio de la equidad; algunos mencionan que para que la educación no se vea interrumpida en ninguno de sus ciclos se deberá respaldar por un sistema becas para los alumnos y una mejora continua en las condiciones de trabajo de los docentes.

En lo que respecta al Estado mexicano la educación básica obligatoria se ha ido ampliando con el tiempo hasta abarcar cada vez mayores grados de escolaridad, por ejemplo: la educación primaria (1917), la secundaria (1993), la preescolar (2002) y, recientemente, la media superior (2012). Lo cual plantea al Estado un nuevo reto en la oferta de infraestructura y personal docente que atienda el desplazamiento de la demanda escolar de los niveles básicos hacia los superiores (licenciatura y posgrado).

Ahora bien, pese a que la CPEUM reconoce el derecho a la educación no menciona ningún elemento de equidad, solamente alude a que la educación que reciban los mexicanos deberá de ser de calidad. No obstante, en la LGE existen dos artículos dedicados al principio de equidad educativa (artículo 32 y 33), en ellos se reconoce que las autoridades educativas deberán favorecer el logro efectivo de la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos de manera preferente a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja.

De esta manera, queda constatado normativamente que una política educativa en materia de equidad es aquella en la cual el Estado mexicano deberá llevar a cabo programas compensatorios en las entidades federativas con mayores rezagos educativos, para reducir la brecha social y lograr que dichos grupos o comunidades accedan, permanezcan y concluyan sus niveles de estudio satisfactoriamente, alcanzando el máximo logro posible.

2. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE EQUIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES EN POLÍTICAS DE EQUIDAD EDUCATIVA

Actualmente existe pleno reconocimiento en la importancia de la educación como medio para desarrollar las capacidades no sólo intelectuales y afectivas del hombre sino para promover la construcción de ciudadanía y fortalecer el desarrollo integral de las personas. Por tal motivo, se considera que todas las personas, sin excepción, deben tener acceso a dicho bien.

El derecho a la educación ha estado presente en la agenda internacional desde sus orígenes con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). No obstante, aún existen millones de personas en el mundo para los cuales es imposible el disfrute pleno de este derecho. Desde la creación de la ONU y concretamente a través de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se han hecho esfuerzos considerables para que los países miembros de la ONU lleven a cabo políticas públicas cuyo fin sea lograr el acceso universal a la educación básica o elemental.

En dichos organismos internacionales se reconoció posteriormente que existen diferencias de origen que impiden a los miembros de una sociedad disfrutar plenamente de los mismos bienes. Debido a lo anterior, se insiste en reorientar los recursos hacia los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad, las zonas asiladas, poblaciones rurales y comunidades indígenas, principalmente.

En particular, desde la década de los noventa la UNESCO ha realizado importantes esfuerzos por implantar una agenda internacional que fomente la inclusión educativa y se dirija el financiamiento del Estado hacia los primeros niveles escolares. Asimismo, ha buscado fomentar la equidad para reducir las desigualdades y acotar las brechas de los grupos en desventaja social con la finalidad de evitar la exclusión educativa.

Para contrarrestar estas desigualdades, una de las principales prioridades de los países miembros de la ONU debe ser concentrarse en que la población en edad de cursar sus estudios básicos pueda matricularse y concluir con éxito sus estudios, incluida la educación preescolar pues está demostrado que los niños que ingresan desde la edad temprana al sistema escolar formal tienen mayores niveles de desarrollo cognitivo, psicoafectivo, emocional y mejoran sus habilidades sociales. Incluso algunos expertos

consideran que la igualdad de oportunidades debe comenzar en la primera etapa de la infancia para superar o reducir lo más tempranamente posible las situaciones de desigualdad o vulnerabilidad en las que se encuentran millones de niños y niñas en el mundo (Blanco Guajirro, 2005).

A partir de la conferencia mundial sobre educación celebrada por la UNESCO en 1990, se insistió en la necesidad de universalizar la educación básica, reducir el analfabetismo y mejorar la calidad de la educación, entre otras cosas (UNESCO, 1990). Considerando que en las sociedades modernas lo que impulsa el desarrollo de un país es su nivel de educación, han propuesto el modelo de una educación para toda la vida, para lograrlo se deben reorientar los esfuerzos de la sociedad hacia los sectores o grupos menos favorecidos y lograr sociedades inclusivas facilitando un acceso equitativo en todas las etapas del ciclo educativo. Reconociendo que “si los sistemas educativos se caracterizan por la desigualdad, la discriminación y la exclusión, contribuyen a acrecentar las disparidades sociales y económicas existentes y también se apartan del camino del desarrollo equitativo y sostenible que deben seguir” (UNESCO, 2008).

La UNESCO reconoce que la inclusión y la equidad son los fundamentos de una agenda verdaderamente transformadora en educación; en el más reciente Foro Mundial sobre Educación, celebrado en Corea en 2015, se acordó hacer frente a todas las formas de exclusión y marginación, reducir las disparidades y desigualdades en el acceso, la participación y los resultados de aprendizaje (UNESCO, 2015). En consecuencia, existe una continuidad con la agenda impulsada desde la década de los noventa para lograr una educación para todos y concentrar los recursos públicos en los menos favorecidos por la sociedad.

Además de la UNESCO, otros órganos internacionales ajenos propiamente al terreno educativo han mostrado interés en la gestión educativa desde fines del siglo XX. En este sentido, el Banco Mundial ha impulsado desde la década de los ochenta, a partir de la crisis de deuda que azotó a diversos países latinoamericanos, un nuevo modelo de desarrollo basado en la privatización y la apertura del sector externo, reduciendo la influencia del Estado en la actividad económica.

Si bien el decálogo de las reformas estructurales en materia de política económica que maneja el Banco Mundial son muy reconocidos no sucede así con otros temas ajenos al económico propiamente. Basados en el modelo de nueva gerencia pública la influencia del Banco Mundial también ha permeado en la manera en que se administran y distribuyen los recursos educativos, considerando por ejemplo los costos y rendimientos,

con la finalidad de impulsar políticas públicas donde el Estado pueda esperar mejores resultados. A partir de estos criterios, se aboga por reorientar los recursos hacia la educación superior en detrimento de la básica, para la cual se reserva el derecho a utilizar políticas de focalización para llegar a los grupos y regiones tradicionalmente marginados y excluidos como son la población en pobreza, las mujeres, los indígenas y las personas con discapacidad, entre otros (Lerner Sigal, 2009).

2.2. ANTECEDENTES DE LA EQUIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO

Uno de los principales retos que enfrenta el sistema educativo nacional tiene que ver con la equidad. Este problema tiene un largo pasado en nuestras sociedades donde la mayoría de los bienes sociales se distribuyen inequitativamente, entre ellos la educación. La educación es un derecho básico de las personas reconocido en diversos tratados internacionales y expresado como un derecho fundamental en la CPEUM. No obstante, existe una diversidad de causas y condicionamientos que limitan el cumplimiento efectivo de este derecho y profundizan las brechas y desigualdades de nuestro país.

Para remediar lo anterior, se han impulsado distintas políticas públicas con la finalidad contener y cerrar estas brechas sociales, hacer una sociedad más incluyente y solidaria favoreciendo la cohesión social. Las políticas educativas en materia de equidad han sido un intento por responder a estos retos, a través de ellas el gobierno busca ampliar el acceso y el logro efectivo de las personas que por motivos de su condición social, económica o étnica se encuentran en desventaja para poder ingresar y concluir su educación básica.

Como expondremos con mayor detalle más adelante, al hablar de términos de equidad educativa no consideramos sólo el acceso igualitario en el sistema educativo nacional sino la permanencia y conclusiones satisfactorias de nivel sin distinción de género, religión, condición social, política o económica. Para lograr lo anterior es primordial que el Estado intervenga y corrija mediante acciones afirmativas la situación de desventaja inicial de los educandos.

Ahora bien, ¿por qué afirmamos que existen inequidades educativas en México?, ¿en qué consiste la inequidad educativa?, ¿dónde se evidencian las inequidades del sistema educativo? Para dar una respuesta rápida, el hecho de que en nuestro país tan sólo el 53.5% de la población de 15 años o más cuenta con escolaridad básica (INEGI, 2015), constituye ya una deuda histórica y un rezago educativo severo, para lograr acortarlo se ofrece a estos grupos rezagados una serie de medidas que si bien permiten el acceso no

garantizan permanencia o el logro de resultados, por tanto, no se asegura la equidad ni la calidad educativa. Si bien la reforma educativa impulsada por la actual administración considera el rezago educativo dentro de su Estrategia de Equidad e Inclusión (SEP, 2017) no contribuye a disminuir la brecha de desigualdad ya que considerar el combate al rezago educativo como una simple certificación de habilidades y saberes no resuelve el problema de la equidad ni mucho menos la calidad educativa a la que están obligadas las instituciones educativas del país.

Pero no sólo eso, la ausencia de equidad educativa se puede presentar de diversas maneras casi imperceptibles, por ejemplo: en el bajo rendimiento de los estudiantes provenientes de familias pobres, en los resultados de las escuelas indígenas en relación con el resto del sistema escolarizado, en que la población monolingüe tiene que aprender los elementos básicos en una lengua ajena a la suya como es el caso de las comunidades indígenas, en que muchas de las escuelas rurales no cuentan con la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus labores, en el gasto educativo por entidad que no considera las necesidades sociodemográficas, en el gasto corriente que absorbe la mayor parte del presupuesto destinado a la educación, y demás indicadores (INEE, 2005).

2.2.1. ¿LA CALIDAD O EQUIDAD EDUCATIVA?

En materia de desigualdad educativa mucho se ha escrito desde la década de los setentas en nuestro país, no obstante, el interés reciente parece centrarse en la reforma hacía una educación con calidad, soslayando la relación entre calidad y equidad educativa ya que como hemos mencionado en párrafos anteriores, una educación con calidad sólo es pertinente cuando se cumple con la condición indispensable de la equidad. Derivado de lo anterior, una preocupación adicional consiste en conocer si la educación se ofrece en las mismas condiciones a los niños y jóvenes del sistema educativo nacional y contribuye a su desarrollo o si por el contrario la escuela refuerza las desigualdades provocadas por el origen social de los estudiantes; de ser esto así qué tendría que priorizar como política pública la calidad o la equidad educativa.

Desde que la UNESCO impulsará sus conferencias sobre la educación para todos, el tema de la calidad y la equidad educativa parecen confluir indistintamente en el imaginario de las políticas públicas. Ambos términos se relacionan, se anteponen, se complementan, se funden y confunden hasta el punto de perder su significado distintivo.

Debemos resaltar la calidad y equidad educativa como elementos necesarios e inseparables de las políticas públicas en materia educativa, ya que ambos son conceptos

pertinentes e imprescindibles para lograr sociedades más justas, no son por tanto conceptos excluyentes. Sin embargo, el problema recae en la prioridad que le damos a cada concepto con respecto a otro como componente de las políticas públicas, es decir, ¿en dónde es necesario poner el énfasis: en la calidad o la equidad?, ¿puede darse calidad sin equidad en educación?, ¿una política educativa centrada en la calidad nos conduce a resolver el problema de la equidad?, ¿es preciso primero avanzar en la equidad y luego centrarse en la calidad educativa o hacerlo de manera conjunta?, ¿cuál es más relevante, pertinente o importante para la educación que requieren los mexicanos actualmente?.

No hay desde luego una respuesta simple y unívoca a esta batería de interrogantes que hemos planteado. Al responder, involuntariamente involucraremos aspectos políticos y de orden ideológico que nos darán una jerarquización valorativa y, en consecuencia, líneas conducentes a la acción e implementación de políticas públicas. Por lo anterior, es necesario empezar con las definiciones para dotar al debate de un discurso ordenado y preciso.

El discurso acerca de la calidad educativa ha tomado mucha relevancia en los foros internacionales y recientemente en México a partir de la reforma educativa, lo cual no ocurre tanto con el tema de equidad aún al estar considerado como parte del modelo. El Nuevo Modelo Educativo, impulsado a raíz de la Reforma Educativa en 2013, busca la reorganización del todo el sistema educativo de nuestro país con el objetivo último de que los niños y jóvenes puedan alcanzar todo su potencial dentro de la sociedad del siglo XXI. Para lograr sus objetivos, el Nuevo Modelo Educativo parte de la reorganización del sistema a través de cinco grandes rubros: a) El planteamiento curricular; b) La escuela al centro del sistema educativo; c) Formación y desarrollo profesional docente; d) Inclusión y equidad; y e) La gobernanza del sistema educativo.

En lo que corresponde al cuarto eje del Nuevo Modelo Educativo, cabe resaltar que la Secretaría de Educación Pública (SEP) señala que “al sistema educativo le corresponde, entre otras cosas, remover las barreras que limitan la equidad en el acceso, la permanencia y el egreso, así como ofrecer una educación de calidad para todos (...) Para lograr estos objetivos, es necesario que los principios de equidad e inclusión estructuren de manera transversal el sistema educativo y todos los elementos que lo componen, al mismo tiempo que se tomen medidas focalizadas de alto impacto para romper los principales nudos de desigualdad y apoyar a las poblaciones más vulnerables” (SEP, 2017, p.151).

Como ya hemos señalado frecuentemente suelen confundirse y mezclarse los conceptos, de tal manera que en la reforma educativa el tema de inclusión con equidad educativa. En el Nuevo Modelo Educativo de la SEP se habla de “principios de equidad e inclusión” a partir de los cuales se deberán eliminar todo aquello que constituya una barrera “o formas de discriminación para el acceso, la permanencia y el aprendizaje significativo de los estudiantes en las escuelas”; sin embargo, estos conceptos constituyen dos cosas distintas e incluso van enfocados a grupos distintos, como veremos más adelante.

De la misma manera, esta forma indistinta de confluir conceptos se da con el tema de la calidad educativa; en dicho modelo la calidad se nos vende por los valores positivos que encierra para la transformación de nuestro sistema educativo: es esencial para reducir la pobreza, mejorar los medios de subsistencia, dotar de autonomía a las personas y para construir sociedades más justas y sostenibles.

Por mandato constitucional el encargado de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo en nuestro país es el INEE. Como máxima autoridad encargada del tema, el INEE considera que la calidad no puede circunscribirse únicamente a los resultados del aprendizaje alcanzado por los alumnos en los grados escolares, sino que representa un tema más complejo.

El INEE considera al concepto de calidad educativa como resultado conjunto de las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad. Por tal motivo, un sistema educativo de calidad es aquel dónde estas dimensiones se realizan de la siguiente manera (INEE, 2004):

- 1) Existe un currículo adecuado a las circunstancias de la vida de los alumnos (pertinencia) y a las necesidades de la sociedad (relevancia).
- 2) Logra que la más alta proporción de destinatarios acceda a la escuela (cobertura), permanezca en ella hasta el final del trayecto y egrese en los tiempos previstos (eficiencia terminal) habiendo alcanzado los objetivos de aprendizaje establecidos en el currículo (nivel de aprendizaje, eficacia interna y externa).
- 3) Consigue que los aprendizajes sean asimilados en forma duradera y se traduzcan en comportamientos sustentados en valores individuales y sociales, con lo que la educación será fructífera para la sociedad y el propio individuo (impacto).

- 4) Cuenta con recursos humanos y materiales suficientes, y los usa de la mejor manera posible, evitando derroches y gastos innecesarios (eficiencia).
- 5) Tiene en cuenta la desigual situación de alumnos y familias, comunidades y escuelas, y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible de estudiantes (equidad).

De acuerdo con la definición oficial que hace el INEE el concepto de calidad es multidimensional y absorbe al concepto de equidad como uno más de sus componentes. No obstante, como ya hemos referido en el primer capítulo, en la LGE se destina todo un apartado para diferenciar las políticas prioritarias que buscan incidir en lograr una educación más equitativa. En los artículos 32 y 33 de la LGE se señala la obligación del Estado y las autoridades educativas para el ejercicio pleno de una educación de calidad, una mayor equidad educativa y la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia de los servicios educativos.

Ambos conceptos aparecen tratados de manera separada y como fundamento del sistema educativo nacional. En consecuencia, partiendo del marco normativo nacional, consideramos que los términos equidad y calidad aparecen de modo bastante ambiguo, dificultando el accionar de las políticas públicas para alcanzar dichos objetivos ya que, como puede apreciarse, todo confluye indistintamente para un principio como para otro.

En parte, la problemática radica en la definición de los conceptos que hacen o retoman las mismas autoridades educativas. El INEE al sostener que la equidad es un principio rector de la calidad del sistema educativo pero al mismo tiempo reconocer que la equidad y calidad educativa están estrechamente vinculadas abunda en la confusión y, por tanto, las políticas, planes y programas públicos parecen conducir y sobreponerse mutuamente, la calidad es el conjunto que abarca todos los subconjuntos positivos de la reforma educativa dejando de lado elementos que deberían combatirse para abatir las diferencias en los distintos niveles de escolaridad y neutralizar en alguna proporción los efectos negativos de la desigualdad social.

Precisamente este fue el sentido de la reciente reforma en materia educativa en la cual el Estado mexicano ha optado por impulsar una política de calidad de su sistema educativo, dejando en segundo plano la equidad, ya que a partir de ahí se resuelve todo lo erróneo hasta el momento porque la calidad considera todos los elementos, ya enumerados, y

contribuye a lograr sociedades equitativas, incluyentes, integradoras, sin discriminación y desigualdad.

2.3. EL CONCEPTO DE EQUIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉXICO

2.3.1. LA EQUIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉXICO

En México a partir de los ochenta y noventa las políticas educativas han centrado sus esfuerzos en diversos tipos de políticas: la descentralización, ampliación de la cobertura, mejoramiento de la infraestructura y, últimamente, en la calidad educativa. En contraposición, el tema de la equidad se ha venido relegando a segundo término, considerándose como una consecuencia necesaria para la calidad educativa.

En nuestro país la discusión en torno a los conceptos de desigualdad educativa y el más reciente de equidad educativa ha sido de larga duración. Desde la promulgación de la CPEUM hasta pasada la primera mitad del siglo XX, la labor principal del Estado mexicano fue lograr la universalización de la enseñanza primaria, en este sentido la igualdad de oportunidades, fundamental para combatir la desigualdad, se asocia al tema de cobertura educativa. “La escuela se haría cargo de difundir una lengua única y, a través de la enseñanza de la historia, se construiría la idea de nación y se promoverían los valores que nos darían identidad. La envergadura de la tarea requirió de un sistema educativo altamente centralizado, con estructuras verticales y jerarquizadas cuya función fue concretar las decisiones, normas, información y requerimientos a las escuelas. Esta situación contribuyó a que, por un lado, la oferta educativa fuera igual para todos y, por el otro, se ignorara la gran diversidad cultural y económica de los grupos sociales del país” (INEE, 2013b, p.22).

A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, comenzó la inquietud por los esfuerzos efectuados hasta el momento y se realizaron importantes estudios para conocer la situación de la educación en el país, por ejemplo, se llevó a cabo el Plan de los Once Años de la Educación Primaria (1959) y el Diagnóstico Educativo Nacional (1964).

A partir de esos estudios pioneros de México sustentados en la teoría del capital humano, demostraron que la desigualdad escolar se correlaciona de manera estadísticamente significativa con la desigualdad social que afecta al país. Por tanto, “en una sociedad claramente desigual el sistema escolar cumple una función predominantemente de selección y distribución social que legitima una nueva forma de desigualdad social”

(Aguilar Nery, 2004, p.1085), esta noción de la escuela como reproductora de los rezagos y desigualdades sociales se encuentra en sintonía con las ideas de Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron (Bourdieu y Passeron, 1996).

En la segunda mitad de la década de los sesenta y setenta la desigualdad escolar se comenzó a asociar con un problema de distribución escolar e insumos educativos; en estos años las políticas se centraron en el acceso y permanencia de los estudiantes. A lo largo de la década de los ochenta el énfasis se puso no sólo en demostrar la desigualdad educativa sino en un esfuerzo por conocer sus causas, lo cual llevo básicamente a establecer diferenciaciones analíticas entre la situación familiar y el desempeño escolar o las cualidades inherentes de los educandos contra el medio en que se desarrollaban. Desde la última década del siglo XX se profundiza en los resultados de los aprendizajes del estudiante medidos a través de pruebas estandarizadas. La desigualdad, bajo este nuevo enfoque, es reconocida como un problema de distribución de conocimientos de calidad. Así, durante la década de los noventa se da un nuevo empuje en los estudios sobre la desigualdad educativa; sobre todo a partir de los cambios legales que trajo consigo la Ley de Educación (1993) que incluía, entre otras cosas, la equidad en la educación y la ampliación de más niveles escolares como parte de la educación básica obligatoria.

Durante los últimos años, en el país se han impulsado importantes políticas educativas compensatorias para lograr la igualdad de oportunidades. Estas las podemos clasificarlas en dos tipos: por una parte, las que destinan recursos para mejorar las condiciones materiales de las escuelas más desfavorecidas, como son las escuelas rurales e indígenas; y por otra, las que combaten directamente la pobreza de sus educandos, implementando un mecanismos de compensación basados en becas escolares o de insumos educativos para los grupos marginados, excluidos o vulnerables, como son las madres adolescentes, los jornaleros agrícolas, los niños indígenas o las personas con discapacidad.

Al respecto, podemos señalar dos casos emblemáticos de política pública implementados durante la década de los ochenta, en nuestro país, para contrarrestar las desigualdades y la exclusión educativas y mejorar las condiciones de las mismas. Durante la puesta en marcha del programa Solidaridad se instrumentó el subprograma “Escuelas dignas” que tenía como objetivo la rehabilitación y mantenimiento de los planteles de escuela básica para lo cual, siguiendo el principio de corresponsabilidad, se incorporaba el trabajo de las autoridades, maestros, padres de familia, alumnos en trabajos de reparación y

mantenimiento de instalaciones e inmobiliario de las escuelas. También se implementó el subprograma “Niños en Solidaridad” el cual buscaba apoyar a los alumnos que debido a su condición precaria eran propensos a abandonar sus estudios, para evitar esta situación “otorgaba una compensación económica o beca para la familia, una despensa alimenticia mensual, asistencia médica y nutricional, promoción de actividades recreativas y talleres de beneficio comunitario” (Arzate Salgado, 2011, p.1066).

A partir de este momento las políticas que buscan atender la equidad educativa se han vuelto constantes en nuestro país; a pesar de que el concepto no se encuentre muy claro o identificado por los hacedores e implementadores de las políticas públicas, como ya hemos mencionado. No obstante, al igual que la política social implementada desde la década de los ochentas estas políticas compensatorias se realizan a partir de la focalización de los grupos de atención, es decir se trata de políticas que buscan solucionar la situación del individuo dejando de lado el contexto en que se desarrollan estas desigualdades.

En este sentido, podríamos señalar que en nuestro país las políticas de equidad educativa se asocian simplemente con ampliar la cobertura o incrementar el número de becas. Por esta razón, en materia educativa para ampliar y diversificar las oportunidades de acceso hacia los grupos excluidos se propusieron, entre otras medidas, la diversificación de las opciones educativas (abierta y a distancia) o un programa de estímulos para su permanencia (becas).

Al respecto, si bien la creación de diversas instituciones descentralizadas, como es el caso del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) o el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), ayuda a mejorar la oferta educativa e incorporar a la población en situación de rezago educativo, cabe preguntarse si estos esfuerzos no contribuyen indirectamente a la segmentación educativa, al fijar y constreñir a determinados grupos a ciertas condiciones educativas como única alternativa para ejercer su derecho a recibir una educación de calidad.

A esto debe añadirse que en este tipo de oferta alternativa para cursos los grados académicos respectivos las condiciones de infraestructura física de muchas escuelas e insumos educativos no son los adecuados, no cuentan con las condiciones materiales o de recursos humanos adecuados para impartir sus servicios con calidad, lo cual provoca un sesgo mayor en la equidad educativa que se pretendía remediar.

A la anterior segmentación descrita, hay que añadir la larga tradición de desigualdad existente en nuestro país y las enormes diferencias culturales, geográficas, económicas y

sociales; como hemos reiterado, “las desigualdades que enfrentan las escuelas están ligadas con las enormes desigualdades que existen entre regiones y grupos sociales (...) por ello son las escuelas rurales las que se encuentran en peores condiciones” (Arzate Salgado, 2011, p.1059).

Si bien la oferta educativa se ha expandido a los grupos tradicionalmente excluidos, ampliando la cobertura, no ha sido suficiente para romper con el círculo persistente de la desigualdad. “Sin educación, los grupos vulnerables se ven impedidos de incorporarse a las demandas de la sociedad del conocimiento, y con ello entran en un espiral de reproducción de la pobreza” (Alcántara y Navarrete, 2014, p.228).

En otro aspecto y considerando que nuestras sociedades del conocimiento demandan otro tipo de insumos, “una de las expresiones de la inequidad existente en el ámbito educativo se relaciona con el acceso a la tecnología e información entre los distintos segmentos sociales pues, en cuanto hay estudiantes que tienen un acceso amplio y expedito; otros, en cambio, tienen acceso restringido, parcializado o aún inexistente en el peor de los casos; situación que, indudablemente, tiende a acrecentar la “brecha tecnológica” entre unos y otros, con las previsibles consecuencias futuras respecto de la inserción y competitividad laboral de esos (as) estudiantes. Esto es, la perpetuación de los círculos de pobreza y marginación en el continente continúa siendo explicado, en gran parte, a partir de la producción de empleos no calificados e improductivos de los cuales una cuota importante es responsabilidad de los sistemas educativos imperantes” (Cornejo Espejo, 2012, p.30).

A lo largo del siglo XX las políticas públicas “han focalizado su atención en la ampliación de la cobertura; sin embargo, persisten los problemas de acceso fundamentalmente entre los jóvenes provenientes de sectores de pobreza” (Silva-Laya, 2012, p.5). Aunado a lo anterior, se debe considerar el hecho insoslayable de que muchos jóvenes no reúnen los antecedentes familiares y económicos para permanecer en las escuelas y concluir su educación de manera exitosa; lo cual repercute para reforzar y ampliar las condiciones de desigualdad educativa y social en que se encuentran prolongando la trampa de la pobreza.

La exclusión y la deserción escolar son fenómenos complejos que se encuentran enmarcados por factores escolares y extraescolares, por tal motivo es importante considerar la escuela como un ente articulado a un sistema social y económico que determina las pautas de su comportamiento. De esta manera, el fracaso y la exclusión son la expresión de una dimensión de la vulnerabilidad educativa. Las políticas públicas

para combatir la desigualdad educativa en contextos adversos deben centrarse no sólo en una educación de calidad sino en el empoderamiento social y político de las personas para que la educación les ayude a insertarse productivamente en la esfera laboral y social, participando como ciudadanos responsables en la vida pública de sus comunidades.

Finalmente, cabe retomar lo que ya postulaba Fernando Reimers (2000) acerca de que la igualdad de oportunidades educativas se cumple sólo cuando cualquier persona en condición de estudiar puede inscribirse a una institución educativa, recibir el apoyo adecuado para asimilar el conocimiento y poder alcanzar el siguiente nivel de manera exitosa, independientemente de su condición social y de factores ajenos al esfuerzo, habilidades y preferencias del estudiante.

Para que la educación sea un verdadero motor del desarrollo nacional se deberán implementar políticas de calidad y equidad educativas. Como ya hemos señalado, pese a que el INEE considera la equidad como parte de la calidad educativa, se aventura a desglosar los atributos que deben tener las políticas públicas en materia de equidad, estas son las siguientes: a) evitar las medidas uniformes que traten a todos como si fueran iguales; b) reasignando el gasto y reorientando los recursos a los más desfavorecidos, y c) generando sinergia entre estrategias e intervenciones para atender los problemas educativos de la manera más integral posible, en lugar de actuar fragmentada y desarticuladamente (INEE, 2012b).

Es preciso aclarar que las recomendaciones anteriormente descritas no contribuyen propiamente a reforzar la equidad sino a disminuir las desigualdades. Una política pública en materia de equidad deberá centrarse en al menos los tres ejes, que describiremos en el siguiente capítulo, es decir: acceso, permanencia y resultados. Para lo cual se requiere una serie de líneas de acción públicas claramente diferenciadas pero que, en su conjunto, de cumplirse, nos permitirán hablar de un sistema educativo con equidad y justicia social.

2.3.2. ¿CÓMO SE TRADUCE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS?

Si nos orientamos por las tres vertientes del principio de equidad, anteriormente mencionadas, podemos derivar de ello una política educativa sustentada en el principio de equidad a través de líneas de acción estratégicas sustentadas en atender estas diferentes etapas del sistema educativo: acceso, permanencia y resultados.

De continuarse con la política de igualdad de oportunidades se enfocarían únicamente en garantizar el acceso de toda la población en edad de cursar sus estudios, para que ello sea posible, basta que el Estado genere políticas públicas que posibiliten la plena cobertura educativa; es decir, que el gobierno cuente con escuelas disponibles, accesibles y asequibles para toda su población, al menos en la educación básica y posteriormente, en los niveles subsecuentes.

Sin embargo, algunos alumnos, como veremos más adelante, no pueden ni siquiera iniciar su educación básica porque no cuentan dentro de su ámbito más cercano con centros educativos, por la falta de pertinencia del material y el contenido educativo o, incluso, por los costos que implica para algunos poder acceder a la educación, no solamente por la matriculación sino por el gasto inherente que implica poder estudiar ya que muchas familias no pueden mantener a sus hijos inscritos en las escuelas, sobre todo en las comunidades que pertenecen a zonas marginadas y pobres.

Por otra parte, si buscamos atender la deserción escolar o la no conclusión de niveles escolares, es fundamental desarrollar otro tipo de políticas públicas que asignen recursos económicos y en especie, a todos aquellos alumnos que por causas diferentes les son indispensables y necesarios para poder permanecer y avanzar en su aprendizaje. De esta manera, una política educativa con equidad buscaría también no sólo mantener al alumno en el grado que cursa sino propiciar su avance exitoso hacia los demás niveles de escolaridad.

En este sentido, se debe reorientar el gasto educativo y pedagógico, de escuelas y maestros, para que sea acorde con las necesidades de las zonas marginadas, excluidas o vulnerables, principalmente en los niveles de educación básica que son los que impactan directamente en el bienestar de las personas. Finalmente, este segundo principio del componente de equidad también implica que la educación que reciban sea acorde con las necesidades del educando; por ejemplo, el derecho a aprender en la lengua materna, con materiales educativos pertinentes y profesores bilingües. Además, desde luego, de contar con la infraestructura mínima indispensable para llevar a cabo las actividades pedagógicas que se requieran.

Por último, hay que resaltar que la igualdad de resultados será una consecuencia de los componentes anteriores. La igualdad de resultados se entiende como la probabilidad que tienen distintos grupos sociales de aprender lo mismo y obtener el máximo logro posible. Este último punto es el más conflictivo, porque si bien el proceso educativo puede ser el mismo para todos, cada alumno se apropia del conocimiento de manera distinta y con

propósitos diferenciados. A este último componente se acerca con pruebas de rendimientos escolares para monitorear y evaluar si la política educativa ha sido pertinente para los distintos grupos sin discriminar.

2.4. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Dentro de la ONU y la UNESCO se ha reconocido el derecho de las personas a recibir por parte del Estado una educación elemental laica y gratuita. Además, se ha señalado en diversos documentos la existencia de desigualdades de origen que impiden a las personas acceder a este derecho. En consecuencia, consideran necesario centrar los esfuerzos de la sociedad hacia los grupos menos favorecidos para que puedan acceder a la educación.

Por tal motivo, han orientado el debate de las políticas públicas en materia educativa incorporando a la agenda internacional temas que no estaban considerados en un principio como son la desigualdad, la inclusión, la discriminación y la equidad. Las políticas educativas de nuestro país también no han sido ajenas a la influencia de estos organismos.

Durante años, sobre todo los que coinciden con el desarrollo estabilizador, en nuestro país se buscó atender el tema de la cobertura en la educación básica, reducir el analfabetismo y crear diversos sistemas educativos para dar cabida a la demanda creciente de la población. No obstante, desde que la UNESCO impulsará en la década de los noventa el tema de la educación para todos, han brotado en la agenda pública diversos problemas irresueltos que se considera tiene la educación en México como son la desigualdad, inclusión, discriminación, género, entre otros.

Sin embargo, el tema que se antepone a nuestra sociedad hoy en día es el de la calidad educativa el cual parece resolver por sí mismo todos los demás inconvenientes que acarrea el sistema educativo nacional. La discusión en torno a la calidad educativa es de reciente aparición en los foros internacionales y recientemente en México, con el Nuevo Modelo Educativo. En cambio, el tema de la equidad educativa, heredero de la desigualdad educativa y justicia social, ha sido relegado o se considera como un componente más de la calidad del sistema; hemos trasladado el debate de la desigualdad social a la calidad del sistema educativo.

A lo anterior también ha contribuido el INEE, el cual considera que la calidad educativa es consecuencia de las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad. En consecuencia, el concepto de calidad que define el INEE

resulta ser multidimensional y, de igual manera, el Nuevo Modelo Educativo propuesto por la SEP, considera la equidad como uno más de sus componentes. Como ya hemos señalado, existe una manera indistinta de abarcar estos conceptos; por tal razón, el tema de la educación con calidad y equidad parecen confluir indistintamente en las líneas de acción de las políticas públicas sin que ninguna u otra llegue a concretarse, se avanza en círculos dado que dichos términos se relacionan, anteponen y complementan, hasta fundirse y confundirse perdiendo su significado distintivo.

Este tema no es para menos, la calidad y la equidad educativa deben estar en el centro de las políticas públicas en materia educativa, ya que ambos son conceptos pertinentes e imprescindibles para lograr sociedades más justas. Resulta importante establecer que un sistema educativo con equidad deberá consistir en una sola política pública diferenciada solo por sus líneas de acción, las cuales se enfocarán a lograr tres objetivos: el acceso, permanencia y logros. En consecuencia, se requiere la intervención del Estado en estos diversos momentos educativos y así remediar la situación de desventaja inicial de los educandos.

3. LA EQUIDAD EDUCATIVA: UN MARCO PARA SU ANÁLISIS

3.1. LA ESCUELA COMO ESCENARIO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

En un ensayo pionero Talcott Parsons (1959) resaltaba el papel de la escuela como el espacio donde se asignan las cualificaciones necesarias para ingresar a la esfera laboral; además de lo anterior, el éxito de la vida futura dependía esencialmente de los valores y méritos personales para colocarse en las mejores posiciones. A esta visión, siguió una revisión crítica de las teorías funcionalistas y meritocráticas; por ejemplo, James S. Coleman (1966) señalaba que la escuela era el espacio de reproducción de las desigualdades sociales “al ofrecerles distintas oportunidades de acceso y de resultados en función de su origen social” (Enciso Ávila, 2013, p.14).

Dentro de la óptica de las desigualdades sociales, es necesario resaltar la diferencia en calidad educativa que reciben los distintos grupos sociales, entre los más aventajados y los marginados, ya que como han señalado Bourdieu y Passeron (1996), la educación en vez de constituirse en una palanca de desarrollo y cambio social se ha convertido en una reproductora del orden económico vigente.

En consecuencia, como menciona Jacques Hallak (1999), en las sociedades globalizadas la educación aún afronta temas pendientes por resolver como el acceso, la eficiencia, la equidad, el género, la calidad y la relevancia de la educación. Hallak considera que la educación puede contribuir a regular las desigualdades existentes si damos una mayor preponderancia al enfoque de derechos humanos, considerando las diversas condiciones sociales y económicas de los estudiantes. Entre otras cosas, se pretende que exista un menor involucramiento del Estado en el proceso educativo y mayor participación social, pasar de los sistemas a las instituciones, de los insumos a los procesos y la reasignación de los recursos, revertir la atención de los niveles superiores a los básicos, de una educación inicial a una para toda la vida, centrarse en una educación que pueda apropiarse el educando.

Por otra parte, Fernando Reimers (2000) argumenta que la desigualdad social se traspasa de una generación a otra a través de cinco procesos educativos diferenciados:

- 1) Acceso diferencial a distintos niveles educativos para los pobres y los no pobres.
- 2) Tratamiento diferencial en las escuelas; lo cual da mayores ventajas a los estudiantes que proceden de hogares de mayores ingresos.

- 3) La segregación social que ocurre en las escuelas; la mayor parte de los estudiantes aprende en la escuela a convivir y a relacionarse sólo con personas de un nivel sociocultural semejante al suyo.
- 4) Los esfuerzos privados que realizan los padres para apoyar la educación de sus hijos. Estos incluyen el tiempo que destinan a conversar con ellos, el tipo de pensamiento que estas conversaciones estimulan y los recursos que destinan a actividades que desarrollan capacidades.
- 5) Los contenidos y procesos educativos que no están orientados a tratar la desigualdad, lo cual deriva de la ausencia de un proyecto para promover la justicia social desde la escuela. Por tanto, la escuela opera como reproductora de la estructura social existente antes de ser un verdadero espacio de transformación.

En resumen, la escuela es el ámbito donde se reflejan las desigualdades sociales existentes. Si bien, su función característica es la de dotar de conocimientos a los educandos para que puedan desarrollar sus capacidades e integrarse productivamente a su sociedad, esto no ocurre así. La escuela no sólo reproduce las desigualdades existentes, sino que las amplía al tener un sistema diferenciado en su cobertura (escuelas urbanas o rurales, por ejemplo), pero incluso, por no lograr revertir las desigualdades sociales de sus educandos.

3.2. DE LA DESIGUALDAD A LA INTEGRACIÓN Y DE LA INCLUSIÓN A LA EQUIDAD

3.2.1. LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

Desde la antigüedad clásica la igualdad se asocia necesariamente con un sistema de distribución repartido proporcionalmente. Una persona se considera igual a otra en referencia con los bienes, honores, oportunidades, trabajo o beneficios que se reparten en la sociedad; los cuales, en principio, tendrían que ser los mismos para todos.

Recientemente el analista político norteamericano Philip B. Coulter (1989) propuso una definición de los conceptos de desigualdad y distribución. Una distribución es la división de las unidades entre los componentes de un sistema social; por su parte, la desigualdad, es la variación de esa división. La propuesta de Coulter permite acercarnos al estudio de las desigualdades a partir de tres categorías: unidad, componente y sistema. Así, por ejemplo, podemos estudiar cómo se distribuye el presupuesto (unidad) entre los distintos niveles (componentes) del sistema educativo nacional del país (sistema).

Por otra parte, la igualdad o la desigualdad conllevan una distinta carga ética. Si bien se reconoce que los hombres son iguales en cuestiones de derechos elementales se acepta también el principio de diferenciación entre ellos, incluso esta distinción se ve como algo positivo. Por tal motivo, una sociedad debe de buscar la igualdad en las diferencias (equidad) no la igualdad absoluta. La completa igualdad es un absurdo (Murillo Torrecilla, 2004). Es muy común llegar a confundir los términos ya que el concepto de desigualdad es usado en muchos casos como sinónimo de inequidad, lo cual es un error ya que hacen referencia a dos tipos distintos de la distribución, siguiendo la propuesta de Coulter.

El profesor norteamericano Martin Bronfenbrenner (1973) dice al respecto que la inequidad puede ser entendida como la falta de igualdad proporcional; por su parte, la desigualdad se utiliza como estándar comparativo una distribución no igualitaria.

En el tema que desarrollamos en este trabajo cuando hablamos de un sistema igualitario hacemos referencia a que la educación debe ser ofrecida a todo mundo sin importar sus condiciones. No obstante, cuando hablamos de un sistema educativo con equidad, consideramos que la educación debe ser ofrecida a todos sin ninguna excepción, pero enfatizando la atención especial hacia los grupos más vulnerables que se encuentran en una posición de desventaja inicial. De este modo, aunque la educación se reparte en las mismas condiciones para todos (suponiendo de momento que el sistema educativo es homogéneo) no todos podrían aprovechar de la misma manera sus beneficios. En consecuencia, lo que al principio podría parecer una distribución justa (en términos de igualdad) se torna rápidamente injusta (en términos de equidad).

En lo que corresponde al tema educativo, la distribución adecuada o justa de dicho bien contribuye a formar sociedades más justas e igualitarias. En caso contrario potenciamos y ampliamos las desigualdades existentes dentro del sistema educativo, primero, y, posteriormente, en una sociedad crecientemente desigual.

Por tal motivo, resulta insuficiente el concepto de igualdad educativa; para aproximarnos a una realidad social más compleja que considere la desigualdad social y el contexto adverso en que se encuentran los educandos. La igualdad educativa se basa en el principio más simple de la justicia distributiva, consistente en dar el mismo bien, en este caso la educación, a todas las personas sin considerar las variables socioeconómicas y culturales que las condicionan de entrada. Por lo anterior, en las páginas siguientes demostraremos que es preciso avanzar más allá de este concepto.

3.2.2. LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA

Durante los años de rápido crecimiento económico, los treinta gloriosos posteriores a la segunda guerra mundial, el capitalismo moderno había logrado promover una gestión regulada de las desigualdades, es decir, reducir la permanente exclusión de ciertos sectores o grupos de los beneficios colectivos mediante el crecimiento con distribución del ingreso (Castel, 2010).

Resulta casi imposible no reconocer las desigualdades e injusticias que acontecen en distintos ámbitos de nuestras sociedades; la educación no es la excepción, incluso es el ámbito donde se puede ver con mayor claridad como las desigualdades se transforman rápidamente en sistemas de exclusión. El cierre de las oportunidades educativas se corresponde con la desigualdad y la justicia social.

La exclusión puede ser entendida como la pérdida o la negación de los derechos sociales. Al utilizar un enfoque de exclusión social se debe poner el énfasis en el monopolio de los recursos estratégicos sobre lo que se sustenta la integración y el desarrollo económico; se trata por lo mismo, de un cierre social, como ya señalaba Weber. “La exclusión social, en tanto que representa la forma extrema de las desigualdades sociales remite a una comprensión relacional de la sociedad basada en el poder. [Por tanto,] la superación de la exclusión implica la redefinición de las relaciones de poder” (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007, p.24).

Al respecto, podemos citar algunas definiciones de reconocidos autores. Para el sociólogo español Manuel Castells, la exclusión es “el proceso mediante el cual a ciertos individuos y a grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma, dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado”. Por su parte, el sociólogo y economista español Joan Subirats, considera la exclusión como “la imposibilidad o dificultad intensa de acceder tanto a los mecanismos culturales de desarrollo personal e inserción comunitaria, como a los sistemas preestablecidos de protección social” (Zubieta, Bautista, Gómez y Freixas, 2015, p.32-33).

La sociedad genera las desigualdades sociales al propiciar la exclusión de algunos de sus miembros de los beneficios colectivos, en nuestro caso la educación básica. A los excluidos se les niega el acceso a los recursos educativos para adquirir las habilidades cognitivas necesarias para formar su capital humano y, en consecuencia, tener mayores ventajas competitivas cuando entren al mercado laboral. Al ser excluidos del sistema

educativo no adquieren las habilidades necesarias para su competencia en el mercado de trabajo y, por tal motivo, no puede vender adecuadamente su fuerza de trabajo.

Lo anterior es agudizado y potenciado en una sociedad donde el conocimiento tiene un valor fundamental y la formación del capital humano ha pasado a desempeñar el paradigma principal en los mercados de trabajo. De acuerdo con Peter Drucker (1998), actualmente vivimos en una sociedad del conocimiento; por tal motivo el conocimiento se transforma en un recurso valioso para que los individuos puedan desempeñarse adecuadamente en la sociedad.

Es importante destacar que en la historia de nuestro país el sistema educativo se reconoce, a lo mucho, como desigual pero nunca como excluyente; esta aceptación implica que la solución debe encontrarse por el lado de la igualdad de oportunidades, aunque en el fondo no se remedie la situación. Lo anterior, debido a que la exclusión, como ya hemos visto, implica la existencia de grupos de poder que pueden controlar el acceso a los bienes educativos lo que conduciría a una exclusión sistemática. Desde esta perspectiva, es mejor aceptar las desigualdades educativas existentes que reconocer que el sistema educativo nacional excluye de manera permanente a la población que debería atender.

Sin embargo, la desigualdad educativa rápidamente se transforma en exclusión al negarles a las personas el acceso a determinados bienes que se consideran estratégicos, lo cual repercute no sólo en su presente sino condiciona su desarrollo futuro. Si bien el término exclusión social nos permite resaltar la relación de poder y observar quiénes y de qué son excluidos, tampoco resuelve los problemas que plantea la desigualdad en el origen; por ejemplo, para remediar la exclusión sería necesario diseñar políticas de integración o inclusión, como veremos a continuación.

3.2.3. LA INCLUSIÓN Y LA INTEGRACIÓN EDUCATIVA

Una de las primeras soluciones para diferir el tema de las desigualdades educativas fue centrar la atención en hacer sociedades más inclusivas. Así, una sociedad inclusiva trata de hacer efectivo el derecho de todos a la educación considerando las diversas necesidades, capacidades y características de las personas; lo que la UNESCO ha denominado: el derecho de una educación para todos.

A partir de este enfoque se reconoce que en las sociedades modernas hay personas que son marginadas de los beneficios sociales e incluso que el sistema educativo reproduce

estas diferencias; por tal motivo, se hace preciso la transformación de éstos, para que todos los educandos puedan participar exitosamente en el proceso educativo.

Entre otras cosas, la inclusión educativa precisa de estrategias que atiendan a los grupos vulnerables desde la primera infancia, estén atentos a la discriminación y la violencia de género. En la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, celebrada en 1994, se dio un gran impulso a favor de trabajar en políticas de educación inclusiva. En dichas conferencias, se afirmó que la educación debe tener en cuenta las necesidades de los grupos más pobres y menos favorecidos; además, que las escuelas deben no sólo de transformarse sino ser ellas mismas el centro de la transformación social.

Como podrá advertirse, a partir de lo mencionado líneas arriba, la inclusión parece confundirse con el de equidad. En este sentido, podríamos afirmar que el término de equidad ha tenido mucha repercusión en la agenda internacional en años recientes, aunque con diferentes variantes y de manera incipiente.

En 2005 la UNESCO incorporó, por vez primera, el término educación inclusiva para responder a la diversidad de las necesidades de los estudiantes con una mayor participación en los aprendizajes, así como la reducción de la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. De acuerdo con esta concepción la inclusión es vista como un mecanismo de cierre de brechas sociales (Alcántara y Navarrete, 2014).

Para lograr sociedades inclusivas es pertinente contar con el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, donde cualquier persona pueda aprovechar de mejor manera la oferta educativa que le brinde su sociedad. Este concepto está ligado al de desigualdad social y, en consecuencia, con los grandes debates referentes a la justicia social.

Sin embargo, por sí sólo el concepto de inclusión educativa deja de lado cosas pertinentes en cuanto no nos muestra la diferenciación social existente. La desigualdad social se manifiesta en cada tramo de la vida del estudiante y no sólo en el acceso a las instituciones públicas educativas. Por eso, es preciso utilizar y manejar el concepto de equidad educativa que es más amplio al de inclusión que sólo se circunscribe al acceso a la educación. Adelantándonos un poco podríamos señalar que cualquier definición mínima del concepto de equidad educativa debe “considerar el acceso efectivo, la compensación de las desigualdades, la permanencia y los resultados significativos” (Arias, Mihal, Lastra y Gorostiaga, 2015, p.49).

En otro sentido del debate, frecuentemente se suele mezclar y confundir los términos de inclusión e integración. Al respecto, consideramos que el enfoque de inclusión es mayor al

de la integración. La integración pone el énfasis en las características especiales de los niños que se incorporan a la escuela, atendiendo sus necesidades particulares para que se integren a todas las actividades escolares sin marcar una discriminación hacia ellos. No obstante, dicho enfoque no busca transformar de ninguna manera las condiciones sociales ni escolares; es decir, no altera en nada el paradigma educativo, los niños con condiciones diferentes son incorporados a la escuela y se busca que se adapten a este entorno como cualquier otro alumno inscrito.

Una educación inclusiva, por su parte, busca no sólo que el niño sea considerado para integrarse a la escuela, sino que la escuela misma debe transformarse en espacios y en contenido, para atender la diversidad de necesidades educativas que tienen los educandos como consecuencia de su procedencia social y cultural, sus características personales: motivaciones, capacidades e intereses (Blanco Guajirro, 2005).

Por estas razones, consideramos que una de las valoraciones positivas de la política de inclusión educativa es que su programa es mucho mayor al de la integración, y, por tanto, se encuentra más próximo al concepto de equidad. La inclusión educativa reconoce las diferencias de los alumnos e insiste en atender éstas para lograr una educación de calidad, transformando las escuelas y el sistema educativo ante el reto de la diversidad de capacidades y condiciones de los educandos.

Sin embargo, consideramos que, si bien, las políticas de inclusión reconocen la heterogeneidad de los alumnos, marcan justamente una brecha que es opuesta a un sistema social justo al provocar que a estos alumnos se les dé un trato especial por su condición y origen, atendiendo a una discriminación positiva que está muy lejos de la verdadera justicia social. Lo que debe buscarse es la equidad educativa; es decir, que el reconocimiento de la heterogeneidad nos conlleve a ser iguales. Solamente la equidad en la educación nos conduce a ser iguales y acercar a las sociedades hacia la justicia social.

3.3. LA EQUIDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL

El concepto de equidad busca implícitamente corregir una situación que se considera desigual y, por tanto, se relaciona con la injusticia y, concretamente, con la noción de justicia social. Así, ante la desigualdad educativa lo justo sería ofrecer, en primera instancia, las mismas oportunidades para poder estudiar. No obstante, este criterio de accesibilidad supone la igualdad entre todos los individuos ignorando o desestimando las diferencias que mucho tienen que ver con la historia personal y son determinantes, justamente, para un satisfactorio logro educativo. De esta forma, la justicia entendida

como “dar a cada quien lo que le corresponda” no alcanza a resolver la compleja dimensión social y simplifica demasiado en aras de la justicia distributiva.

El filósofo político norteamericano John Rawls (2000) argumentaba que las sociedades desiguales son justificables al menos si esto contribuye a un mayor beneficio de sus miembros menos favorecidos por la sociedad; bajo esta premisa podría tolerarse la concentración de los bienes en un grupo de personas siempre y cuando se logre ampliar el acceso a la mayoría de la población. Si bien consideraba como principio de la justicia el acceso a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad de oportunidades; las desigualdades sociales y económicas se justifican si redundan en un mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad.

De lo anteriormente dicho, se constata que la definición de justicia distributiva de Rawls se encuentra con una paradoja. Al momento de definir una sociedad igualitaria, ésta no elimina las desigualdades sino que incluso justifica las existentes, considerando que las sociedades desiguales serán necesarias siempre que éstas beneficien en alguna medida a los miembros menos aventajados de la sociedad.

La primera gran crítica a la teoría de justicia de Rawls, proviene del economista indio Amartya Sen (1979), el cual explicaba que el contractualismo igualitario de Rawls se sustenta en repartir un paquete de bienes primarios básicos a toda la sociedad sin considerar sus diferencias y necesidades. De acuerdo a la concepción de Sen, dos personas que dispongan de la misma cantidad de bienes primarios pueden alcanzar distintos grados de libertad. De esta manera, Sen demuestra que incluso partiendo de una correcta asignación igualitaria se pueden acentuar las diferencias entre los individuos. Por tal motivo, la igualdad debería concentrarse en otorgar dichos bienes según la capacidad de cada persona para transformarlos y, de esta manera, potenciar su libertad (Cejudo Córdoba, 2007).

Para Sen, las “capabilidades” son entendidas como un conjunto de funcionamientos que hacen posible que una persona pueda desarrollar el tipo de vida que desee o considere valioso. “Tales funcionamientos (o desempeños) pueden variar desde los más elementales como gozar de una buena alimentación, hasta logros más complejos como poder respetarse a sí mismo o tomar parte en la vida de la comunidad (...) De esta manera, la idea de igualdad –y de justicia- se desplaza desde la distribución de ciertos bienes primarios hacia las condiciones que garantizan la expansión de la libertad de las personas a partir de la tenencia de ciertos bienes” (Silva-Laya, 2012, p.6).

El concepto de igualdad debe considerar las diferencias entre las personas para poder potenciar sus capacidades; de lo contrario, al buscar la igualdad realmente se estaría siendo desigual. En términos educativos la igualdad de oportunidades no resuelve las cosas, como bien enfatiza Pablo Latapí (1993), no puede ser justo que unos reciban una educación de mejor calidad y en mejores condiciones en detrimento de una población desposeída; lo anterior sólo fomentaría el ciclo de las desigualdades y no acortaría la brecha educativa sino por el contrario la haría más grande.

Entendida esta diferencia, lo más apropiado es impulsar y promover el concepto de equidad y no igualdad en materia educativa. El término equidad es sensible a las diferencias entre los seres humanos. Al señalarse la equidad educativa se parte de este principio. Finalmente, hay que insistir que, el concepto de equidad enmarca un sentido más positivo que el de igualdad, al reconocer las diferencias y tratar de revertirlas transformando las condiciones de desventaja inicial, sin ampliar estas diferencias.

Al respecto, Antonio Bolívar ha hecho mención de estos principios cuando menciona que: “Una justicia distributiva en educación debe tender a la equidad, en el sentido de repartir los medios para favorecer a los desfavorecidos, no a la distribución igualitaria de recursos entre todos los alumnos. En suma, la equidad en educación gira la cuestión de justicia escolar a cómo resuelve la situación de los peor situados, en una redistribución proporcional a las necesidades” (Bolívar, 2005, p.44).

3.3.1. LA EQUIDAD EDUCATIVA Y EL PLANTEAMIENTO DE LA UNESCO

En la trayectoria de las políticas educativas han jugado un papel importante organismos internacionales como la UNESCO que ha consensado la desigualdad existente en el acceso a la educación, realizando estudios y recomendaciones de política para remediar la exclusión y, por consiguiente, desarrollar sistemas inclusivos y lograr una educación para todos. No obstante, al revisar sus programas de acción se constata que el último escalón en su política educativa es lograr la equidad.

En la Declaración Mundial de Educación para Todos celebrada en Tailandia en 1990 y, posteriormente, en el Marco de Acción de Dakar, del año 2000, se acordó lograr la universalización de la enseñanza elemental para todos y promover la equidad. Por una parte, se busca eliminar las desigualdades en el acceso a las oportunidades educativas y, por otra, reorientar los recursos para superar esas desigualdades y lograr la equidad.

De acuerdo con los criterios de este organismo internacional, la equidad en la educación consiste en ofrecer a todos los alumnos las mejores oportunidades para alcanzar todo su

potencial, tomando medidas preventivas y correccionales para remediar las situaciones de desventaja que limitan los logros en materia de educación. Además, reconoce las diferencias y busca un trato especial con medidas que buscan contrarrestar las desventajas históricas y sociales que impiden que los estudiantes accedan a la educación y se beneficien de ella de manera igualitaria (UNESCO, 2015).

La equidad comprende los principios de igualdad y diferenciación, ya que sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno, sin considerar el trato especial o el enfoque integrador, asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad.

Como ya hemos mencionado, no sólo se trata sólo de brindar oportunidades sino incidir en los ambientes en que ésta educación se lleva a cabo; puesto que, los educandos provenientes de mundos adversos o en condiciones de vulnerabilidad, marginación, exclusión, pobreza, de comunidades aisladas, marginadas o indígenas. Ante esta situación, a pesar de que los niños cuenten con las capacidades y realicen el mismo esfuerzo, siempre estarán en una situación de desventaja dentro del sistema educativo si no se les ofrecen recursos y apoyos adicionales para concluir su ciclo escolar de manera exitosa y también continuar inscribiéndose a los siguientes niveles educativos (OREALC-UNESCO, 2007).

3.4. EN DEFENSA DEL CONCEPTO DE EQUIDAD

Los planteamientos de la UNESCO, como ya hemos observado, promueven una educación inclusiva de calidad que satisfaga las necesidades básicas de aprendizaje y enriquezca la vida de todos los educandos, cualesquiera sean sus orígenes o circunstancias, con especial hincapié en los grupos más vulnerables o marginados.

Estas políticas parten del reconocimiento de los múltiples obstáculos que enfrentan las personas para incorporarse al sistema educativo; por lo cual, la UNESCO está a favor de realizar políticas específicas para superar las desventajas y la desigualdad inicial. “Esto quiere decir que las estructuras y modalidades han de ser diversas y flexibles, y los planes de estudios, la pedagogía y las prácticas docentes deben mejorarse y adaptarse de modo que sean pertinentes para los estudiantes, por ejemplo, mediante el uso de la lengua materna como medio de instrucción en los primeros años del aprendizaje, el suministro de comidas y medidas de prevención sanitaria a los estudiantes cuando sea necesario, las medidas que garanticen la protección y el acceso seguro de cuantos

estudien, enseñen o trabajen en las escuelas, la vinculación de la educación con el trabajo, o la promoción de actitudes, material pedagógico y programas que modifiquen los procesos de socialización de hombres y mujeres” (UNESCO, 2008).

Al principio de este capítulo mencionábamos que el debate entre la calidad o equidad educativa continúa siendo objeto de mucha controversia y su definición conceptual es la pauta para el desarrollo de políticas públicas. En este debate influye mucho la gestión de organismos internacionales como la UNESCO y, particularmente, su Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), desde la perspectiva de estos organismos internacionales, “la calidad y equidad no sólo no son incompatibles, sino que son indisolubles. Una educación es de calidad si ofrece los recursos y ayudas necesarias para que todos los estudiantes, de acuerdo a sus capacidades, alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje posibles; es decir, cuando todos los estudiantes, y no sólo quienes pertenecen a las clases y culturas dominantes, desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. De este modo, la equidad se convierte en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación” (OREALC-UNESCO, 2007).

Desde nuestro punto de vista, la equidad debe constituir el eje ordenador del sistema educativo o, si se prefiere, la medida de tendencia que señalará la igualdad en tres momentos diferenciados pero que, en conjunto, conforman una política de calidad integral. Nos referimos al acceso, las condiciones de permanencia y los resultados exitosos, lo que constituye niveles o grados de la equidad como señalamos a continuación³:

- 1) Igualdad de acceso; cuando las oportunidades de acceder a los diferentes niveles educativos o algún programa son las mismas para todos, sin distinción de ninguna naturaleza.
- 2) Igualdad en la permanencia o supervivencia; se debe exigir un trato diferenciado, pero no discriminatorio, respecto a los recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos y pedagógicos, según las distintas necesidades de personas o grupos, con el fin de lograr resultados de aprendizaje equiparables.

³ El acceso, la permanencia y el logro son reconocidos por el INEE como componentes del derecho a la educación de calidad. No obstante, siguiendo el planeamiento de la UNESCO, hemos adaptado el esquema para resaltar que justamente éstos tendrían que ser los niveles de equidad educativa. Al respecto, ver OREALC-UNESCO (2007).

- 3) Igualdad en los resultados de aprendizaje; se aspira a que todos los estudiantes, sea cual sea su origen social y cultural, alcancen aprendizajes equiparables, según sus posibilidades. Es decir, que las diferencias en los resultados no reproduzcan las desigualdades de origen de los estudiantes ni condicionen sus opciones de futuro.

De lo dicho anteriormente se entiende que las políticas educativas en materia de equidad no se deben centrar sólo en el acceso para todos los educandos a las escuelas, esto una condición necesaria más nunca suficiente. Es preciso tener una educación de calidad a lo largo del ciclo escolar, con oportunidades compensatorias para permanecer y concluir con éxito el ciclo de estudios y tener aprendizajes significativos.

La propuesta de Fernando Reimers (2000) va en este sentido y nos ofrece una perspectiva integral que implica el acceso, la permanencia, el desarrollo de habilidades y conocimientos, resultados académicos satisfactorios y, finalmente, desarrollo humano. Al respecto, dicho autor considera como plan de trabajo, unas políticas progresivas de cinco peldaños:

- 1) El primer nivel consiste en poder matricularse en el primer curso escolar correspondiente;
- 2) El segundo nivel es la oportunidad de terminar ese nivel con las destrezas cognitivas requeridas y sociales para proseguir el avance en la escuela;
- 3) El tercer nivel es la oportunidad de completar cada ciclo escolar de la misma manera;
- 4) El cuarto nivel consiste en que todos los egresados posean destrezas comparables con los del mismo ciclo;
- 5) El quinto nivel implica que lo aprendido en la escuela constituya para el estudiante fuente de oportunidades sociales, económicas y culturales para poder mejorar sus condiciones de vida.

En ese mismo sentido se sitúa John E. Roemer (2000) cuando afirma que “una política de igualdad de oportunidades no tendría que compensar o nivelar resultados diferenciados inducidos por diferencias de esfuerzo o voluntad”. Por el contrario, tendría que garantizar las condiciones para que los individuos aprovechen la educación y obtengan logros satisfactorios para su vida como consecuencia únicamente de su propio esfuerzo y no de sus circunstancias sociales. Dicho de otro modo, las políticas que orientadas hacia la equidad educativa deben nivelar las circunstancias ajenas al terreno educativo para que

los estudiantes puedan aprovechar y potencializar las habilidades y destrezas que adquieran en la escuela.

Por tanto, una política pública en materia de equidad es aquella que busca entregar a cada estudiante una educación de acuerdo con sus necesidades, las que están más ligadas a su condición social y características culturales. La equidad educativa debe ser considerada como la capacidad de proporcionar a cada uno los recursos necesarios para alcanzar la igualdad de oportunidades para acceder a la educación, continuar con sus estudios y desarrollar todas sus capacidades intelectuales siendo útiles para sí mismos y su sociedad.

Cuando se hace referencia a las políticas de equidad educativa se insiste en que éstas deben “asegurar el acceso, la permanencia y los resultados significativos a todos los miembros de una sociedad evitando la discriminación y atendiendo las desigualdades previas que limitan la capacidad de las personas para aprovechar este bien público” (Silva-Laya, 2012, p.9). Debido a lo anterior, la equidad puede verse como la disminución de las desigualdades en el acceso a la educación y el aprendizaje, pero respetando la diversidad cultural y social de los educandos.

Por último, hay que insistir en que la equidad en educación significa que los educandos procedentes de los estratos económicos y sociales más desfavorecidos deben tener acceso a una educación de calidad y cursar satisfactoriamente todos los niveles educativos, para adquirir las habilidades y conocimientos que les serán útiles en su vida profesional y personal, los puedan implementar y así mejorar sus condiciones de vida.

3.5. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En las actuales condiciones de una sociedad del conocimiento, los centros y espacios donde estos pueden ser adquiridos se tornan fundamentales para el desarrollo de las personas. La escuela constituye el indispensable escenario para dotar a los individuos de las cualificaciones que posteriormente les ayudaran a desempeñarse en su vida social, laboral y civil. No obstante, la escuela se convierte en el escenario idóneo para que las desigualdades sociales se perpetúen no solo reproduciéndolas sino incluso acentuándolas y amplificando, abriendo aún más la brecha social.

En la lógica de un sistema igualitario que no discrimina, excluye y que por lo tanto integra, el acceso de todos al disfrute del mismo bien social se considera suficiente. La igualdad de oportunidades estaría distribuida para todos en el mismo sistema, garantizando su justicia. Si bien, esta etapa inicial de igualdad de acceso es fundamental para llevar la

educación básica a la mayor parte de la población, resulta insuficiente cuando podemos constatar las desventajas y desigualdades sociales existentes y que son reproducidas por el sistema educativo.

Aunque la educación pueda ser otorgada en las mismas condiciones no todos pueden aprovechar de la misma manera sus beneficios, por las condiciones de desigualdad social previamente existentes a la escuela. En consecuencia, hemos insistido en que para aproximarnos a la realidad social debemos considerar la desigualdad social y el contexto adverso en que se encuentran algunos educandos, considerando las variables socioeconómicas y culturales de las personas, las cuales son determinantes para su logro escolar. De esta manera, lo podría parecer una distribución justa, en términos de igualdad de oportunidades, resulta una situación injusta, en términos de equidad.

Un sistema educativo con equidad, es aquel en que la educación es ofrecida a todos los que están en posibilidad de acceder, conforme a las especificaciones escolares, sin ninguna excepción, pero reforzando la atención y acompañamiento de los grupos más vulnerables que están en una posición de desventaja inicial para que no sólo accedan a la educación básica, sino permanezcan y continúen satisfactoriamente en cada nivel escolar.

4. LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA EDUCATIVA EN MÉXICO

4.1. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

El gobierno es el encargado de regular la vida social en que se desenvuelven cotidianamente sus ciudadanos; las decisiones de los gobiernos para dar respuesta a algo que se considera un problema es mediante las políticas públicas. Una política pública está integrada por un número distinto de programas con objetivos, metas, estrategias y líneas de acción definidas, las cuales movilizan recursos humanos, tecnológicos, físicos o de capital para la consecución de sus fines.

Para Wayne Parsons la política pública: “Se refiere a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Parsons, 2007, p.31).

Para los autores franceses, Mény y Thoening, una política pública “es el resultado actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, por lo que se puede afirmar que “[el] estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?” (Arellano y Blanco, 2013, p.26).

El gran estudioso del tema Luis F. Aguilar reconoce a las políticas públicas como aquellas “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Arellano y Blanco, 2013, p.26).

El catedrático español, Joan Subirats nos ofrece la siguiente definición de política pública como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, dadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver políticamente un problema definido como colectivo” (Zubieta, Bautista, Gómez y Freixas, 2015, p.49).

De lo anteriormente citado podemos constatar en primer lugar que no todos los problemas percibidos como públicos se convierten en *problemas públicos*; en segundo lugar, toda política requiere de la participación activa entre gobernantes y ciudadanos para conducir la acción pública, lo cual hace el énfasis en el ejercicio democrático de las políticas del Estado; y finalmente, las políticas públicas se realizan a través de diferentes medios y

líneas de acción para alcanzar sus objetivos, los cuales deben de ser en todo momento *legítimos*.

Las políticas públicas son “aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos” (Arellano y Blanco, 2013, p.27).

4.1.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

Las intervenciones del gobierno necesitan ser coordinadas entre diversos actores, con distintos niveles de gobierno y responsabilidades. En lo que se refiere al tema educativo es de responsabilidad del Estado poder otorgar a todos sus ciudadanos una educación básica, obligatoria y sin costo, de acuerdo con lo mandado en la constitución.

Como hemos expresado en los capítulos anteriores, la educación es un derecho humano básico del cual debe disfrutar todo ciudadano independientemente de sus condiciones físicas, género, lugar de origen o características socioeconómicas. Por tal motivo, las políticas educativas del Estado mexicano están orientadas en un principio a garantizar este derecho constitucional.

El INEE reconoce que el derecho a la educación debe de garantizar “la existencia del servicio de educación básica; [para] que los niños y las niñas asistan a la escuela; permanezcan en ella el tiempo estipulado para realizar sus estudios básicos; transiten de un grado a otro y de un nivel a otro de manera regular; logren aprendizajes relevantes para su vida presente y futura, y concluyan estos estudios con oportunidad. Además, la educación ofrecida debe ser para todos, con calidad y equidad” (INEE, 2013b, p.8). En este sentido, el derecho a la educación se concibe con criterios de calidad y equidad; transitando a un criterio más amplio que se guía por la universalización del derecho y por las condiciones en las cuales debe ser concebido y proporcionado.

En nuestro país las políticas educativas están basadas en los artículos 3, 25 y 26 de la CPEUM; artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)⁴; artículos 3, 12, 13 y 16 de la LGE y demás documentos normativos. El cumplimiento de estos derechos deberá guiar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan Sectorial de Educación (PSE) y los programas especiales en materia educativa.

⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México. 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 18 de julio de 2016 En adelante todas las referencias a dicha Ley se basan en esta última publicación.

4.1.2. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA EN MATERIA DE EQUIDAD?

De manera muy particular, las políticas educativas en materia de equidad deberían ceñirse a lo que se establece en la LGE, la cual señala en sus artículos 32 y 33 los principios de equidad y las medidas para llegar a ella; por lo cual toda política educativa en materia de equidad deberá adherirse a estos principios.

Como hemos visto anteriormente, en el artículo 32 de la LGE se reafirma la obligación del Estado para proporcionar el derecho a la educación con calidad, con mayor equidad educativa basándose en los principios de igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos; especialmente dirigida a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja.

En el artículo 33 de la LGE se enlistan las acciones prioritarias que deberá tener una educación con equidad; las cuales las podemos agrupar en cinco grandes rubros: las encaminadas a compensar la situación desfavorable de los alumnos; las que buscan incentivar las condiciones en que los maestros ofrecen sus servicios; las orientadas a la mejora de la infraestructura y de los elementos con que se imparte la educación; la cooperación de la sociedad civil y padres de familia; y finalmente, las modalidades en que puede ofrecerse la educación.

En el siguiente cuadro, podemos mostrar a manera de resumen la interacción de los principales actores y el modelo educativo en el tema de la equidad, considerando la conceptualización del principio de equidad que se hace en este importante artículo de la LGE:

Política Educativa en Materia de Equidad

Alumnos	Maestros	Sociedad civil y padres de familia	Escuelas	Modalidades educativas
<p>Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para concluir la educación básica y media superior, otorgando facilidades de acceso, permanencia, y egreso a las mujeres (LGE, Art. 33, fracción IV)</p>	<p>Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que presten servicios en localidades aisladas y zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades y cumplir con el calendario escolar (LGE, Art. 33, fracción II)</p>	<p>Otorgarán estímulos a las organizaciones de la sociedad civil y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza (LGE, Art. 33, fracción X)</p>	<p>Atenderán de manera especial las escuelas en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas donde sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades (LGE, Art. 33, fracción I)</p>	<p>Fortalecerán la educación especial y la educación inicial, incluyendo a las personas con discapacidad; (LGE, Art. 33, fracción IV)</p>
<p>Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos (LGE, Art. 33, fracción V)</p>		<p>Apoyarán y desarrollarán programas, cursos y actividades que fortalezcan la enseñanza de los padres de familia respecto al valor de la igualdad y solidaridad entre las hijas e hijos, la prevención de la violencia escolar desde el hogar y el respeto a sus maestros (LGE, Art. 33, fracción XV)</p>	<p>Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles (LGE, Art. 33, fracción III)</p>	<p>Establecerán y fortalecerán los sistemas de educación a distancia (LGE, Art. 33, fracción VI)</p>

<p>Desarrollarán programas con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación (LGE, Art. 33, fracción VIII)</p>	<p>Impulsarán programas y escuelas dirigidos a los padres de familia o tutores, que les permitan dar mejor atención a sus hijos para lo cual se aprovechará la capacidad escolar instalada, en horarios y días en que no se presten los servicios educativos ordinarios (LGE, Art. 33, fracción IX)</p>	<p>Proporcionarán materiales educativos en las lenguas indígenas que correspondan en las escuelas en donde asista mayoritariamente población indígena (LGE, Art. 33, fracción XII)</p>	<p>Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria (LGE, Art. 33, fracción VII)</p>
	<p>Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades (LGE, Art. 33, fracción XI)</p>	<p>Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios educativos (LGE, Art. 33, fracción XIV)</p>	<p>Establecerán, de forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal, escuelas de tiempo completo, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural (LGE, Art. 33, fracción XVI)</p>
	<p>Concederán reconocimientos y distinciones a</p>	<p>Impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos</p>	

quienes	nutritivos para alumnos, a
contribuyan a la	partir de microempresas
consecución de los	locales, en aquellas
propósitos	escuelas que lo necesiten,
mencionados en el	conforme a los índices de
artículo anterior;	pobreza, marginación y
(LGE, Art. 33,	condición alimentaria
fracción XII)	(LGE, Art. 33, fracción
	XVII)

Fuente: Elaboración propia a partir de la LGE (1993)

Como puede apreciarse, a partir del cuadro anterior, muchas de las estrategias están bastante dispersas y se desentienden de lo mencionado en el artículo 32 de la misma ley, en el cual se precisaba que la equidad educativa deberá buscar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos para los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja.

Así, hemos visto que en el artículo 33 se menciona la obligación del Estado para llevar "...a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos". Las políticas en materia de equidad educativa son aquellas acciones conducentes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades tanto de acceso como de permanencia en los servicios educativos. Para lograr lo anterior, el Estado mexicano deberá incluso llevar a cabo programas compensatorios en las entidades federativas con mayores rezagos educativos a fin de reducir y superar las brechas educativas.

4.1.3. ¿CÓMO INTERVIENE EL ESTADO?

4.1.3.1. ELEMENTOS NORMATIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El principal instrumento normativo del Estado mexicano es propiamente la Constitución Política, de ella emanan los artículos orgánicos que dan sentido al gobierno nacional y contiene las Leyes que facultan al Estado sus límites y recursos para cumplir sus más elevados propósitos. El mandato de la planeación económica y rectoría del Estado para el bienestar de sus ciudadanos queda expresado en el artículo 25 constitucional:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

Para que tal propósito se realice, el artículo 26 constitucional señala que la planeación deberá ser democrática:

“Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

De manera más precisa en el artículo 21 de la Ley de Planeación⁵ se destacan las características del PND:

“El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.

En consecuencia, la misma Ley señala que todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales se elaboraran de manera congruente con el PND de cada administración mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Específicamente, en el artículo 16 fracción III de la referida Ley se establece que a las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponderá:

“Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como

⁵ Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de enero de 1983. Última reforma publicada el 9 de abril de 2012. En adelante todas las referencias a dicha Ley se basan en esta última publicación.

las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados”.

Además, se deberá asegurar la congruencia del programa sectorial con lo estipulado en el PND, la elaboración de los Programas Anuales para la ejecución de los programas sectoriales. En el artículo 16 fracción VIII se establece el compromiso para la evaluación periódica de los programas y presupuesto con la finalidad de que sean acordes con los objetivos nacionales. De esta manera, corresponde a las dependencias federales:

“Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos”.

De manera particular, la LOAPF establece en su artículo 38 las responsabilidades de la SEP entre las cuales se encuentran el organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural, conforme a lo establecido en el artículo 3 constitucional.

En resumen, como hemos podido observar, a partir del mandato constitucional y demás leyes secundarias se desprende que el PND así como el PSE constituyen los principales instrumentos normativos de política pública de los cuales se derivan los programas institucionales y sectoriales en materia educativa.

A partir del PND, como documento rector de planeación, se desprenden el conjunto de políticas públicas con las cuales interviene el Estado para resolver una situación diagnosticada como problema público y, es ahí donde debemos buscar las políticas públicas en educación y, consecuentemente, las que aborden temas específicos que derivan en las políticas públicas en materia equidad educativa.

4.2. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE EQUIDAD IMPLEMENTADAS EN LAS RECIENTES ADMINISTRACIONES FEDERALES

El propósito del presente apartado es conocer cómo se traduce el discurso oficial en políticas públicas. El elemento principal para entenderlas es el PND el cual, como hemos visto, constituye el ejercicio democrático que orienta las políticas y acciones del gobierno en turno. Del PND se desprenden objetivos y líneas de acción, y finalmente programas

públicos que serán la guía básica en cada ejercicio gubernamental, de ahí la importancia de su conocimiento y análisis.

El PND encuentra su ejercicio de réplica en cada uno de los programas sectoriales de la administración, los cuales detallan a su vez los objetivos, estrategias, acciones y programas para el cumplimiento de las metas planteadas. Para nuestro objeto de estudio nos centraremos únicamente en lo relacionado al tema de educación básica, y concretamente en las políticas de equidad que el gobierno busca implementar en cada administración.

Considerando las últimas cuatro administraciones federales, todos tienen un objetivo concerniente a la política educativa, la cual se agrupa dentro de las grandes temáticas, como puede apreciarse a continuación:

COMPONENTES GENERALES DEL PND			
1995-2000	2001-2006	2007-2012	2013-2018
1.-Soberanía	1.-México: hacía un despegue acelerado	1.-Desarrollo humano sustentable	1.-México en paz
2.-Por un Estado de Derecho y un país de leyes	2.-El poder ejecutivo federal, 2000-2006	2.-Ejes de política pública:	2.-México incluyente
3.-Desarrollo democrático	3.-Área de desarrollo social y humano	Eje 1. Estado de derecho y seguridad	3.-México con educación de calidad
4.-Desarrollo social	4.-Área de crecimiento con calidad	Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos	4.-México próspero
5.-Crecimiento económico	5.-Área de orden y respeto	Eje 3. Igualdad de oportunidades	5.-México con responsabilidad global
		Eje 4. Sustentabilidad ambiental	
		Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable	

Fuente: Elaboración propia a partir de los PND 1995-2018

Los grandes ejes que conforman los planes de desarrollo de las pasadas administraciones, la política educativa ha sufrido una serie de cambios y transformaciones importantes. En gobiernos anteriores (Ernesto Zedillo y Vicente Fox), la política educativa estaba integrada dentro de los objetivos del desarrollo social, para posteriormente

ubicarse como mecanismo para lograr la igualdad de oportunidades (Felipe Calderón) y, finalmente, con la última administración analizada (Enrique Peña Nieto) ha transitado a ser un componente centrado en la calidad educativa.

Conviene recordar que, conforme a lo visto en la LGE y demás documentos oficiales, la calidad educativa es la congruencia de los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.

Finalmente, es importante hacer notar que el PSE debe estar alineado en sus objetivos al PND, ambos documentos señalan el camino normativo que deberán guiar la implementación de las respectivas políticas traducidas en programas públicos de la administración pública. En esta sección alternaremos el estudio de la política educativa contenida en los PND para posteriormente analizar los PSE en sus objetivos, estrategias y líneas de acción de las últimas cuatro administraciones federales.

4.2.1. LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)

4.2.1.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El PND de 1995-2000 reconoce que a pesar de los grandes logros que el país ha mostrado en materia educativa a lo largo de los años, todavía hay temas pendientes, por lo cual el propósito del PND en materia educativa es cimentar las bases para el México moderno. El gobierno, encabezado por Ernesto Zedillo, propone una alianza nacional para concurrir las voluntades de los distintos niveles de gobierno y elementos de la sociedad civil a fin de que los programas y el presupuesto destinado a ellos logren su objetivo: “una educación de cobertura suficiente y de buena calidad”⁶.

En lo que respecta a las políticas educativas en materia de equidad educativa, los principales tópicos se encuentran agrupados en lo que se conoce como políticas de desarrollo social. Particularmente en los puntos 4.5.1 y 4.5.4 que tienen como finalidad “Ampliar la cobertura y la calidad de los servicios básicos” y “Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social”, respectivamente. Estos objetivos de la política nacional quedan resumidos en el cuadro a continuación:

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PND 1995-2000
--

⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, “Educación”, p.73

COMPONENTES	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
4. Desarrollo social	Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos	Educación	Educación básica Educación para adultos y formación para el trabajo Educación media superior y superior Ciencia y tecnología
	Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social	Superación de la pobreza extrema	Provisión de servicios básicos PROGRESA

Fuente: Elaboración propia a partir del PND 1995-2000

El propósito principal del PND se sustenta en hacer realidad el artículo tercero constitucional que supone garantizar el derecho de todos los niños y jóvenes a una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico. Los objetivos del gobierno en turno eran diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública; para lo cual se crearán programas que contribuyan a reducir los rezagos en las entidades con mayor deserción escolar y de difícil acceso al sistema educativo. Una de las series de acción particulares consistirá en mejorar los servicios de educación indígena y la educación especial. Y se ampliarán los programas de educación inicial, desayunos escolares y las becas⁷.

Además, como una serie de medidas que tiendan a fortalecer el proceso de aprendizaje se buscará el mejoramiento de los contenidos, métodos y materiales educativos. Se modernizará la infraestructura educativa en los planteles de educación básica. Para resaltar la importancia del maestro como eje del sistema educativo nacional se establecerá para ellos un sistema nacional de formación, actualización y capacitación del magisterio con la finalidad de ofrecer una educación de calidad.

El PND de 1995-2000 señala que “una condición esencial para el desarrollo con bienestar y equidad es contar con una población mayoritariamente alfabetizada y con niveles de escolaridad elevados”. Por lo cual se propone una “lucha contra el analfabetismo” para la superación de sus condiciones individuales y familiares. También buscarán tener una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo, rediseñando los

⁷ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, “Educación”, p.73-74

programas de formación para el trabajo y con estructuras educativas adecuadas, flexibles y pertinentes, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades.

En la vertiente de la atención a la población vulnerable, el PND busca mejorar las condiciones de vida de los grupos que requieren atención inmediata con la finalidad de abatir los índices de deserción escolar y el analfabetismo; se tendrá mayores inversiones en la infraestructura escolar y estímulos adicionales a los maestros rurales e indígenas. Asimismo, se ampliará el número de becas otorgadas anualmente y el programa de desayunos escolares para cubrir los requisitos nutricionales mínimos de las familias de menores ingresos; el eje de este tipo de políticas articuladas será el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar.

4.2.1.2. PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000

En el Programa de Desarrollo Educativo (PDE), implementado durante la administración de Ernesto Zedillo, se hace un reconocimiento acerca de los grandes problemas de desigualdad y heterogeneidad sociales las cuales se reflejan en la calidad de educación que reciben los distintos grupos de población.

Para evitar las diferencias sustanciales en la educación uno de los principales propósitos del programa fue fortalecer y perfeccionar “los programas que tienen como finalidad compensar la desigualdad económica y la falta de un ambiente propicio para el desarrollo educativo de los niños, así como estimular a los maestros para realizar mejor su labor y permanecer por más tiempo en las zonas donde más se les necesita”⁸.

La razón de ser que guía el PDE es lograr la equidad, calidad y la pertinencia de la educación. De igual manera a lo largo del texto se plantea ampliar la cobertura educativa sin menoscabo en la calidad, “cobertura y calidad van íntimamente ligadas” ya que “ambas se conjugan para lograr una mayor equidad”.

En este sentido, los esfuerzos para ampliar la cobertura sólo adquieren relevancia cuando “esa educación es realmente de calidad”, es decir, cuando la educación contribuya al “desarrollo integral de las personas, dotándolas de competencias para aprender con autonomía, y cuando ha fomentado los valores personales y sociales que constituyen la base de la democracia, la convivencia armónica y la soberanía nacional”⁹.

⁸ SEP, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México, 1995

⁹ Idem.

Para cumplir con los fines propuestos de ampliación educativa con calidad y equidad, el PDE 1995-2000 se plantea 5 grandes objetivos estratégicos, como puede observarse en el cuadro a continuación:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, PDE 1995-2000

Objetivo estratégico 1: La organización y el funcionamiento del sistema de educación básica

Objetivo estratégico 2: Los métodos, contenidos y recursos de la enseñanza
--

Objetivo estratégico 3: La formación, actualización y superación de maestros y directivos escolares

Objetivo estratégico 4: La equidad educativa
--

Objetivo estratégico 5: Los medios electrónicos en apoyo a la educación

Fuente: Elaboración propia a partir del PDE 1995-2000

En lo que respecta al tema de la equidad educativa, el gobierno reconoce la importancia del tema como parte de la justicia educativa y delimita los tres aspectos sustanciales que habíamos resaltado al inicio del presente trabajo, es decir la equidad debe concentrarse en atender las disparidades de la atención a la demanda educativa “abarcando un amplio espectro que va desde las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios de enseñanza hasta la efectividad de los aprendizajes”¹⁰.

Las condiciones heterogéneas de las necesidades educativas del país se unen con la desigualdad social reforzando la injusticia social en el acceso al sistema educativo para los niños que habitan en comunidades marginadas y aisladas. Bajo estas condiciones la equidad educativa es un elemento indispensable para paulatinamente lograr la superación de los educandos sujetos a dicha condición. Resolver el problema de manera adecuada precisa de la concurrencia de todos los instrumentos y recursos del gobierno para lograr el derecho a la educación y revertir la injusticia educativa.

Asimismo, el PDE 1995-2000 reconoce los esfuerzos insuficientes en brindar educación básica a las poblaciones marginadas, ubicadas en zonas recónditas y monolingües; por lo cual en dichos sectores generalmente la educación se da en las peores condiciones de infraestructura, con carencias de material adecuado y de preparación del personal docente; además de que no hay modalidades educativas que se adapten a las necesidades de la población tanto de indígenas como de jornaleros migrantes, por mencionar algunos.

¹⁰ Idem.

En algunos casos las brechas educativas tienen que ser subsanadas con programas especiales que buscan igualar las oportunidades de acceso, permanencia y resultados para la población más desfavorecida y que precisamente por su condición socioeconómica son más propensas a caer en el círculo vicioso de la pobreza. Para remediar lo anterior, el gobierno federal pone en práctica diversos programas educativos compensatorios para atender las entidades con mayores rezagos educativos. Se busca que los apoyos estén dirigidos en las escuelas con rezagos múltiples atendiendo sus distintas necesidades, de “no concentrarse en las escuelas más desprotegidas resultaría inaceptable en la búsqueda de mayor justicia educativa” y, además, dichos programas “no deberán interrumpirse mientras subsistan las condiciones que los originaron”¹¹.

Como puede apreciarse, la equidad educativa ocupada un lugar principal de relevancia en las políticas sectoriales. Al respecto, durante la administración de Ernesto Zedillo se desarrollan las siguientes Líneas de Acción; las cuales se resumen a continuación:

OBJETIVO ESTRATÉGICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PDE 1995-2000	
OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Objetivo estratégico 4: La equidad educativa	1: Impulso a la labor de los docentes
	2: Atención a las escuelas primarias con maestros multigrado
	3: Funciones de supervisión y simplificación administrativa
	4: Acciones preventivas o de recuperación
	5: Suministro de materiales didácticos
	6: Construcción y mantenimiento de los espacios escolares
	7: Estrategia multisectorial de combate a la pobreza extrema

Fuente: Elaboración propia a partir del PDE 1995-2000

Para llevar a lograr el cumplimiento del “Objetivo Estratégico 4. La equidad educativa”, se instrumentaron toda una serie de acciones encaminadas para tal propósito, entre las cuales señalamos solamente las siguientes:

- Reforzar las acciones de actualización y superación profesional de los maestros que laboran en las zonas más desfavorecidas.
- En las poblaciones remotas y de difícil acceso, el programa de incentivos de arraigo para los maestros continuará creciendo y ajustándose a las características de cada localidad.

¹¹ Idem.

- En las poblaciones remotas y de difícil acceso se procurará que un mayor número de los jóvenes que radican en estas poblaciones se conviertan en maestros.
- En el medio rural se desarrollarán versiones adaptadas de libros y otros materiales que se ajusten mejor a las escuelas donde los maestros imparten clases correspondientes a varios grados.
- Asignar más maestros a las escuelas multigrado cuando el número de niños sea relativamente alto.
- Se reforzarán acciones que atiendan a los alumnos de bajo aprovechamiento con riesgo elevado de deserción y reprobación.
- Recibirán un impulso especial los programas encaminados a prevenir la deserción femenina y a reforzar su tránsito de primaria a secundaria.
- El gobierno federal apoyará con los medios electrónicos los programas para alumnos que requieren atención preventiva y de recuperación.
- Las telesecundarias continuarán brindando cursos de verano con las modalidades propedéuticas, de regularización y de nivelación para disminuir el número de reprobados.
- La SEP mediante los mecanismos que se acuerden con las autoridades educativas locales, proveerá no solo los libros de texto gratuitos, sino cuadernos, lápices y otros materiales necesarios en la escuela, a las familias más pobres.
- Convenir con las dependencias públicas que actúan en los sectores rurales y urbanos más pobres, una estrategia de concertación que favorezca el fortalecimiento mutuo de las acciones de educación, salud, nutrición y fomento productivo.
- En el marco del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), la SEP intensificará la coordinación con el DIF, la Sedesol y otras dependencias federales para la extensión, depuración y control comunitario de los desayunos escolares, comedores y el otorgamiento de despensas.
- En las zonas más marginadas, urbanas y rurales, tal y como lo establece el PANF, será indispensable que más niños reciban desayunos escolares.
- Se ampliará el número de becas para los alumnos cuya permanencia en la escuela esté en riesgo porque contribuyen, con su trabajo, al sostenimiento familiar.

- Las campañas de alfabetización y de educación básica en las zonas más pobres y entre los grupos de mayor rezago habrán de intensificarse, coincidiendo con las acciones de fortalecimiento escolar.

Además de las acciones señaladas previamente, el PDE 1995-2000 tiene contempladas acciones específicas para la población en condiciones de mayor rezago. Estas se pueden agrupar de la siguiente manera:

LÍNEAS DE ACCIÓN ESPECIALES	
1. Atención a las poblaciones en condiciones de mayor rezago	
•	Atención a las comunidades más pequeñas
•	Atención a la población migrante
•	Atención a los niños de la calle
2. La Educación y los grupos indígenas	
•	Atención a niños y jóvenes indígenas en áreas urbanas
•	La visión de lo indígena en la educación
3. Educación inicial	
4. Educación especial	
•	Atención a los menores con discapacidad
•	Adecuaciones arquitectónicas de los espacios educativos

Fuente: Elaboración propia a partir del PDE 1995-2000

A manera de resumen, es preciso destacar que durante la administración de Ernesto Zedillo las políticas educativas conformaron parte de lo que se denominaba como políticas de desarrollo social, exponiéndose a través de dos objetivos del PND “Ampliar la cobertura y la calidad de los servicios básicos” y “Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social”. El tema de la equidad educativa ocupa un apartado especial como objetivo estratégico del PDE acorde con lo ya mencionado en el PND. Se buscará la atención de la población vulnerable mejorando sus condiciones de vida para abatir la deserción escolar y el combate al analfabetismo; un aumento en la inversión de infraestructura escolar de las regiones más rezagadas y con estímulos económicos a los maestros que atienden escuelas multigrado, rurales e indígenas; todo lo anterior dentro de un contexto de combate multisectorial de combate a la pobreza.

4.2.2. LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX QUESADA (2000-2006)

4.2.2.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006

El PND 2001-2006 reconoce como tarea primordial la promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades, para lo cual se harán “programas regionales y especiales para poner al alcance de todos los habitantes sin distinción los bienes sociales y los satisfactores básicos: habitación, vestido, sustento, transporte, educación, trabajo, salud, seguridad social y diversión”¹².

El PND 2001-2006 presentado por el presidente Vicente Fox, reconoce que la educación es el instrumento más importante para elevar la inteligencia individual y colectiva y lograr la emancipación de las personas y la sociedad para constituirse en “la punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza e inequidad”¹³.

El gobierno está plenamente comprometido con la transformación educativa, en el fortalecimiento del sistema descentralizado y con instituciones de calidad, escuelas dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje. Una de las principales metas del PND es lograr la “cobertura total en la educación preescolar y básica” con el apoyo de la participación social.

En nuestro país las desigualdades sociales también se expresan en el acceso a la educación, en la calidad diferenciada que reciben distintos grupos y en las modalidades de educación que pueden cursar. Considerando que la “equidad social y educativa” son temas prioritarios para el gran proyecto educativo contenido en el PND 2001-2006. Para lograrlo se pretende enfocar los programas, proyectos y acciones en tres grandes rubros¹⁴:

- Educación para todos; se pretende llevar la educación a todos mediante el sistema de enseñanza formal y a su vez de la multiplicación de opciones para la no formal, considerando la pluralidad cultural, étnica y lingüística del país. Así también, ante el reto demográfico, se busca tener una cobertura plena en la educación preescolar y asegurar que todos los niños y jóvenes completen su educación secundaria y puedan continuar sus estudios en los siguientes niveles educativos.
- Educación de calidad; se busca atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, mejorando su competitividad y preparación en el mercado laboral y, a su vez, fomentar los valores de convivencia que

¹² Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001, “Los principios que sustentan el Ejecutivo Federal. Equidad”, p.24

¹³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001, “La política social. La educación, estrategia central para el desarrollo nacional”, p.31

¹⁴ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001, “La revolución educativa”, p.48-49

fortalezcan la vida democrática y la ciudadanía para el ejercicio y defensa de sus derechos. Por otra parte, la educación de calidad descansa en la formación de maestros, el estímulo de los alumnos y una infraestructura adecuada, enmarcado en el contexto de una sociedad civil participativa e involucrada en el proceso educativo.

- Educación de vanguardia; en el ámbito de una sociedad basada en el conocimiento la educación debe girar en torno al mejor aprovechamiento de las tecnologías y su instrumentación. Para crear profesionistas, especialistas e investigadores capaces de innovar y aplicar nuevos conocimientos, se requiere contar con la infraestructura científica y tecnológica adecuada para que la población esté en contacto con la información y los conocimientos prácticos para su desarrollo.

Durante el siglo XX el impulso a la educación en el país permitió ser el detonante de la movilidad social y el mejoramiento económico para muchas generaciones de mexicanos; por ejemplo, la tasa de alfabetización nacional ha venido disminuyendo hasta situarse en el 9.5 por ciento de la población. No obstante, aún hay temas pendientes en las oportunidades y acceso a la educación básica, en especial para los grupos indígenas. Las desigualdades educativas tienen a ser significativas entre los grupos provenientes de sectores rurales y urbanos. Así también, la tasa de deserción en la educación secundaria es muy elevada, tan sólo el 76.3 por ciento de los que entra concluye su ciclo completo; lo cual contribuye a aumentar el rezago educativo del país que se ubica en alrededor de 36 millones de personas.

En consecuencia, en el país existen serias diferencias en la cobertura de la educación básica, las cuales se acentúan por las diferencias regionales, culturales y de género. Si bien es cierto que la educación por sí sola no elimina la pobreza, constituye un factor ineludible de crecimiento personal y mejoramiento en la calidad de vida y, más aún, constituye un elemento modular del desarrollo humano.

Es importante resaltar que el PND 2001-2006 inserta un apartado especial para tratar el tema de la "equidad y la igualdad". Se reconoce que la inequidad es el principal problema de la educación en el país, el promedio de escolaridad varía significativamente de una región a otra del país, asociado siempre al grado de pobreza y marginación. También, la inequidad tiene un componente de género, a pesar de que la escolaridad femenina ha venido creciendo constantemente todavía hace falta una apertura en las oportunidades para favorecer su desarrollo integral en todos los aspectos de la vida. Asimismo, el atraso

histórico de los pueblos indígenas los coloca en una posición de grupo vulnerable y de atención prioritaria en casi todos los aspectos de la vida social, económica y cultural. En el aspecto educativo la brecha educativa es evidente: la tasa de analfabetismo entre los indígenas es cuatro veces mayor al índice nacional; por otra parte, la eficiencia terminal era 20 por ciento menor a la media nacional.

El PND 2001-2006, presentado por el presidente Vicente Fox, busca impulsar la transformación educativa con diversas estrategias para alcanzar determinados objetivos nacionales; entre los cuales destacaremos brevemente los que consideramos atañen directamente al objetivo del presente estudio, los objetivos y estrategias se muestran a continuación¹⁵:

OBJETIVOS Y ESTRATÉGIAS DEL PND 2001-2006	
OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos	Estrategia 1: Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
	Estrategia 2: Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo.
	Estrategia 3: Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.
Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades	Estrategia 1: Avanzar hacia la equidad en la educación.
	Estrategia 2: Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.
Objetivo rector 3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva	Estrategia 1: Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir del PND 2001-2006

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001, "Objetivos rectores y estrategias", pp.54-61

Como puede apreciarse, en lo que respecta al tema de políticas educativas en materia de equidad el PND incorpora tres objetivos que tocan algunos de los aspectos anteriormente mencionados; es decir, la incorporación, permanencia y resultados de los alumnos en situación de desventaja social.

El objetivo 1 tiene como propósito mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos, creando igualdades de oportunidades al proporcionar la infraestructura básica para que los mexicanos estén por encima de los niveles mínimos de educación y bienestar. Para cumplir este objetivo, se pretenden afrontarlo con diversas estrategias, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

- a) Proporcionar una educación de calidad, adecuada a todas las necesidades de todos los mexicanos. La educación deberá lograr que los mexicanos puedan satisfacer los requerimientos de su vida diaria en los ámbitos sociales, culturales y laborales. Se pondrá énfasis en la cobertura, calidad y equidad de la educación, con la finalidad de corregir las desigualdades entre los grupos sociales y regiones del país.

El sistema educativo nacional deberá ofrecer las mismas oportunidades de aprendizaje a todos los mexicanos, cuidando la diversidad de capacidades, vocaciones, estilos y necesidades especiales para mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes a lo largo de toda la vida.

- b) Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo. Para lo cual se adoptarán criterios de permanencia en los programas sociales para evitar las coyunturas políticas y actitudes partidistas; transformando el papel de la administración pública federal para enfatizar su función como promotora del desarrollo y garantizar su atención a los grupos sociales más desfavorecidos; para que los objetivos de la política pública se centran en el desarrollo social y humano.
- c) Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y a la prosperidad. Se buscará abatir las causas de la pobreza, entre las cuales se encuentra la deserción escolar temprana. Asimismo, se fortalecerá la educación bilingüe.

El objetivo 2 tiene como finalidad acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, partiendo del reconocimiento de las diferencias y las desigualdades sociales que imperan en nuestro país para luego diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los mexicanos. Para lograr dicho objetivo el PND establece distintas estrategias entre las que mencionaremos solamente las dos directamente vinculadas con el propósito del presente estudio:

- a) Avanzar hacia la equidad en la educación. Si bien se está a punto de alcanzar una cobertura universal en la educación básica, hay que avanzar al mismo tiempo en brindar a los mexicanos servicios de calidad educativa en igualdad de condiciones sin distinción de su condición socioeconómica, lugar de residencia, género, etnia, cultura o capacidad física e intelectual. Se deberá concentrar el gasto en las zonas y centros educativos con mayores niveles de pobreza, para mejorar la eficacia interna y equidad del sistema al garantizar la educación en las comunidades indígenas, los migrantes, los niños en condiciones de pobreza y de los desplazados.
- b) Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes. Se pretende crear las condiciones que permitan a los niños desarrollarse en un ambiente seguro, garantizándoles su bienestar, educación, salud y equidad. Para lo cual se creará un movimiento nacional a favor de la niñez y un consejo para el desarrollo de infantes y adolescentes.

Finalmente, el objetivo 3 tiene como propósito impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, a partir de la creación de capital humano, una educación de calidad, pertinente y de vanguardia adecuada a las necesidades y requerimientos del mundo moderno. Para cumplir este ambicioso objetivo, el PND desarrolla diversas estrategias, de las cuales solo resaltaremos la siguiente por ser afín a los objetivos del presente estudio:

- a) Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo. La estrategia se centra en otorgar a los jóvenes y adultos, que en su momento no pudieron cursar sus estudios de educación básica, la capacitación y educación para la vida y el trabajo, optando por una educación adecuada a sus necesidades; la cual quedará en manos del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo.

En resumen, el PND 2001-2006 establece por primera vez como uno de los objetivos nacionales avanzar hacia la calidad y la equidad educativa. En el PND del gobierno de Vicente Fox ya no solamente se habla de igualdad de oportunidades sino incidir en que los mexicanos tengan calidad educativa en igualdad de condiciones, para lo cual se deberá atender a las zonas con mayores rezagos sociales.

4.2.2.2. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 presentado durante la administración de Vicente Fox propone cinco objetivos particulares, los cuales mostramos en el siguiente cuadro:

OBJETIVOS PARTICULARES DEL PNE 2001-2006
Objetivo 1: Coadyuvar a la consolidación del Sistema Educativo Nacional mediante el fortalecimiento del federalismo y la adecuación de la estructura de la SEP
Objetivo 2: Incrementar los recursos de que dispone el Sistema Educativo, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso.
Objetivo 3: Perfeccionar los mecanismos de coordinación, consulta, y participación social, asegurando la relación entre autoridades educativas estatales y federales, sistematizando la aportación de especialistas para fortalecer la toma de decisiones, y promoviendo el interés de todos los sectores de la sociedad en la educación
Objetivo 4: Proponer la actualización del marco jurídico de la educación para que constituya un sustento sólido, completo y funcional para la operación de un Sistema Educativo Nacional equitativo y de calidad
Objetivo 5: Fortalecer el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional, mediante la consolidación del sistema de evaluación, el fomento de la investigación y la innovación educativa, renovados sistemas de información e indicadores, nuevas concepciones de gestión integral y mejores mecanismos de acreditación, incorporación y revalidación

Fuente: Elaboración propia a partir del PNE 2001-2006

Al ser estos muy generales, es preciso destacar los siguientes niveles de la planeación, el PNE 2001-2006 se plantea tres grandes objetivos estratégicos, como puede observarse a continuación:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, PNE 2001-2006

Objetivo 1: Justicia educativa y equidad. Garantizar el derecho a la educación expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.

Objetivo 2: Calidad del proceso y el logro educativos. Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Objetivo 3: Reforma de la gestión institucional. Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y la escuela.

Fuente: Elaboración propia a partir del PNE 2001-2006

En lo que respecta a nuestro tema de interés, este se encuentra reflejado en el Objetivo Estratégico 1 “Justicia educativa y equidad”, aunque aparece por primera vez mencionado todavía se entiende el concepto como igualdad de oportunidades, como el mismo objetivo lo señala el derecho a la educación es la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el logro educativo. Para cubrir con dicho objetivo estratégico, a partir del PND 2001-2006 se buscaron implementar las siguientes Políticas para cumplir los Objetivos Particulares, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

OBJETIVO ESTRATÉGICO, POLÍTICAS Y OBJETIVOS PARTICULARES, PNE 2001-2006

OBJETIVO	POLÍTICAS	OBJETIVOS PARTICULARES
Objetivo: Justicia educativa y equidad	1: Política de compensación educativa	Objetivo particular 1: Canalizar recursos proporcionalmente superiores, con base en la inversión por alumno, a la población en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar, para compensar las desigualdades sociales y regionales, para atender la diversidad cultural y lingüística y avanzar hacia la justicia educativa
	2: Política de expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta	Objetivo particular 2: Diversificar y flexibilizar la oferta de los servicios de educación básica obligatoria para alcanzar su cobertura universal

<p>3: Política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena</p>	<p>Objetivo particular 3: Atender a los grupos indígenas con calidad y pertinencia cultural, de manera que alcancen los objetivos nacionales de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren su propia cultura.</p>
<p>4: Política de educación intercultural para todos</p>	<p>Objetivo particular 4: Desarrollar en todos los niños y jóvenes mexicanos el conocimiento de nuestra realidad multicultural, impulsar el reconocimiento y fomentar la valoración de que la diversidad sustenta nuestra riqueza como nación.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del PNE 2001-2006

Finalmente, para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos estratégicos y particulares, se implementaron diversas Líneas de Acción, entre las cuales señalaremos brevemente las más relevantes, como son:

- Incrementar el financiamiento destinado a la educación básica y canalizar la inversión educativa en forma diferenciada, de tal modo que se favorezca a los individuos y grupos de población en situación vulnerable.
- Apoyar la articulación y fortalecimiento de los diversos programas de becas existentes para alumnos de educación primaria y secundaria.
- Reorientar el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), en coordinación con el CONAFE y las dependencias concurrentes, con el propósito de asegurar que efectivamente compensen las diferencias existentes en las oportunidades educativas de la población nacional.
- Promover, en coordinación con las autoridades educativas de los estados y la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y la equidad en la educación básica.
- Impulsar la extensión de la cobertura de los servicios educativos dirigidos a los grupos vulnerables, atendiendo a la equidad de género.
- Alentar el desarrollo de iniciativas para diseñar y poner en marcha opciones educativas integrales que se adapten a las condiciones geográficas, socio-económicas o culturales de la población en desventaja social y económica.

- Asegurar una atención, pertinente y de calidad, dirigida a los diversos grupos vulnerables, que facilite su acceso y permanencia en los servicios, así como el logro de los aprendizajes de la educación básica.
- Promover el uso de los recursos tecnológicos a fin de favorecer el acceso a la educación en lugares remotos, ampliar la cobertura de los servicios educativos—atendiendo especialmente su calidad y pertinencia— y poner estos recursos al alcance de los grupos más vulnerables, para propiciar con ello la ampliación de oportunidades de desarrollo de la población en desventaja.
- Revisar y fortalecer la educación básica comunitaria rural.
- Desarrollar el Programa de Apoyo a la Gestión Escolar, a fin de impulsar la participación de los padres y madres de familia en la educación de sus hijos, en especial en las zonas rurales de marginación extrema.
- Ofrecer una educación básica de calidad a niños y niñas hijos de jornaleros agrícolas migrantes en nuestro país, a partir del diseño, puesta en marcha y evaluación permanente de una propuesta educativa que se adecue a sus necesidades, características y condiciones de vida.
- En el contexto del Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), revisar y mejorar las estrategias de atención educativa que brinda la Subsecretaría de Educación Básica y Normal a la población infantil migrante en el extranjero.
- Desarrollar un programa interinstitucional con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para brindar atención educativa a los niños y jóvenes en situación de calle.
- Garantizar la disponibilidad, para los maestros de educación básica, de los recursos de actualización y apoyos necesarios para asegurar la mejor atención de los niños y jóvenes con atipicidades físicas, con discapacidades o sin ellas, que requieren educación especial.
- Mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe, mejorar la oferta educativa a las poblaciones indígenas.
- Ampliar la oferta de educación inicial, preescolar y enseñanza primaria para incorporar a la educación intercultural bilingüe a una mayor proporción de niños y jóvenes indígenas.

- Lograr que las escuelas que ofrecen educación intercultural bilingüe operen adecuadamente, y se mejore sensiblemente el logro de los aprendizajes del currículo básico nacional, del bilingüismo oral y escrito, y del conocimiento y valoración de la cultura propia.
- Adecuar los planes y programas de educación primaria para incorporar la lengua indígena como asignatura en esta modalidad.
- Asegurar el funcionamiento adecuado –normalidad mínima– de las escuelas que atienden a población indígena (infraestructura suficiente, equipamiento con calidad, asistencia y puntualidad asidua de los docentes, uso efectivo del tiempo escolar).
- Garantizar que todos los docentes de la educación intercultural bilingüe hablen la lengua de la comunidad a la que sirven.
- Ofrecer una educación secundaria que tenga características de interculturalidad y bilingüismo para alumnos de procedencia indígena.
- Desarrollar sistemas de formación inicial de docentes bilingües y fortalecer la actualización permanente de docentes y directivos bilingües a fin de prepararlos mejor para enfrentar el reto de lograr los tres objetivos de la educación intercultural bilingüe: logro de objetivos educativos nacionales; bilingüismo oral y escrito efectivo; y conocimiento y valoración de la cultura propia.
- Desarrollar formas de atención pertinente, de naturaleza intercultural, a los niños y jóvenes indígenas que asisten a escuelas regulares, tanto rurales como urbanas, de educación básica.
- Mejorar la equidad de género en la atención a la demanda por educación intercultural bilingüe.
- Desarrollar la capacidad de las comunidades indígenas de exigir el pleno cumplimiento del derecho a la educación básica.
- Definir, con la participación de los pueblos indígenas, contenidos para la educación primaria y la secundaria que recojan los aportes culturales de los diversos grupos étnicos y culturales que conforman nuestra nación.
- Desarrollar formas pertinentes de educación en valores que orienten al educando a descubrir autónomamente que el respeto a la dignidad de la persona, incluyendo a los diferentes, es un valor fundamental.

Es importante rescatar que cada Objetivo Particular está relacionado con un programa específico para poder instrumentarse y dar cumplimiento a lo establecido en el PND 2001-2006. A continuación, enlistamos los principales programas educativos implementados durante la administración de Vicente Fox:

- Programa de Fortalecimiento Financiero de la Educación Básica
- Propuesta de Reorientación de los Programas y Apoyos Compensatorios
- Programa de Ampliación y Fortalecimiento del Modelo de Cursos Comunitarios
- Proyecto de Desarrollo de un Modelo Educativo para Escuelas Multigrado
- Proyecto de Educación Básica para Niños y Niñas Migrantes
- Programa para el Desarrollo Educativo de los Menores en Situación de Calle
- Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y la Integración Educativa
- Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas de Educación Intercultural Bilingüe
- Programa para la Formación y Desarrollo Profesional de Docentes y Directivos de Educación Intercultural Bilingüe
- Programa para el Fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe
- Programa para el Desarrollo de Innovaciones en Materia de Educación Intercultural Bilingüe
- Programa de Equidad de Género en Servicios de Educación Destinada a Poblaciones Indígenas
- Programa de Atención Intercultural a Niños y Jóvenes Indígenas que Asisten a Escuelas Regulares (urbanas y rurales)
- Programa de Desarrollo Curricular para la Educación Intercultural en la Educación Básica
- Programa de Formación y Actualización de Docentes en Educación Intercultural y de Valores
- Programa de Educación Informal a Población Abierta sobre la Riqueza de Nuestro País Multicultural

En resumen, la política educativa implementada durante la administración de Vicente Fox recoge y amplía lo que se había venido trabajando en el sexenio anterior; no obstante, se incorpora por vez primera el tema de la “equidad y la igualdad”, aunque como hemos visto

la equidad se asocie con un esquema de igualdad de oportunidades. Es importante señalar que se reconoce el problema de la inequidad, el atraso escolar en grupos y regiones del país y resaltar principalmente la existencia innegable de un componente de género y étnico, siendo las mujeres y los grupos indígenas la población más afectada en el derecho a la educación.

Asimismo, de manera más concreta en el PND 2001-2006 se destacan los objetivos particulares que darán justicia educativa y equidad al sistema educativo en México. En este sentido, se despliega un amplio número de programas sociales acordes con la política pública descrita en el instrumento normativo para cumplir con los objetivos y metas de la administración de Vicente Fox; por tanto, se trata de un avance significativo en la construcción de políticas educativas con equidad en la educación básica en nuestro país.

4.2.3. LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012)

4.2.3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

El PND 2007-2012, presentado durante el sexenio del presidente Felipe Calderón centra el eje de su política social en la igualdad de oportunidades, considerando que todo mexicano deberá tener acceso a las oportunidades de formación y su realización, con la finalidad de incrementar sus capacidades y el mejoramiento de sus condiciones de vida, basado en un desarrollo humano sustentable.

El Estado deberá impulsar con acciones afirmativas la igualdad de oportunidades para que los servicios básicos puedan ser disfrutados por toda la población, lo cual significa que cualquier mexicano pueda “tener acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud y la educación, a la vivienda digna, a la recreación y a todos aquellos servicios que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades”¹⁶.

Se retoma nuevamente como uno de los elementos claves para el desarrollo del país contar con una educación de calidad. “Una educación de calidad debe formar a los alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo (...) Se trata de formar ciudadanos perseverantes, éticos y con capacidades suficientes para integrarse al mercado de trabajo y para participar libre

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “Desarrollo humano sustentable”, p.23

y responsablemente en nuestra democracia mediante el cultivo de valores como la libertad, la justicia y la capacidad de diálogo”¹⁷.

El documento de desarrollo reconoce que durante el siglo XX el Estado mexicano se avocó a garantizar el derecho a la educación expresado en el artículo tercero constitucional; con lo cual amplió su cobertura, los niveles educativos y las modalidades para cursar cada uno de ellos. A pesar de cubrir prácticamente la educación básica aún persisten graves rezagos educativos en el país, el rezago educativo se calcula en cerca de 30 millones de mexicanos. Además, se resalta la carencia de una educación tecnológica y de calidad que incorpore los elementos de la tecnología e información del mundo moderno.

Asimismo, se destaca que en las pruebas de conocimientos de EXCALE y ENLACE los resultados muestran una marcada diferencia entre los grupos de educandos, siendo el factor socioeconómico determinante para los resultados de los alumnos. Por este motivo, las escuelas urbanas presentan consistentemente niveles de resultados mayores a las telesecundarias o a las escuelas indígenas. A lo anterior que suma que las condiciones de infraestructura de las escuelas indígenas presentan severas deficiencias y carestías, por no mencionar las de telesecundaria que no cuentan con el material mínimo para el ejercicio de sus funciones.

Aquí es pertinente mencionar que el gobierno identifica una nueva problemática en los grupos con necesidades educativas apremiantes, tal es el caso de los jóvenes migrantes; es decir los jóvenes indígenas que han migrado con su familia, por motivos económicos, a otros estados donde tradicionalmente no existía este tipo de población como son los estados de Nuevo León, Zacatecas, Coahuila, Baja California Sur y Tamaulipas.

Debido a la problemática anteriormente descrita, el gobierno del presidente Felipe Calderón presentó en su PND una serie amplia de objetivos y estrategias para atacar dichas problemáticas, poniendo especial énfasis en los grupos menos favorecidos. Al respecto, para los fines del presente trabajo nos concentraremos únicamente en un par de objetivos y estrategias que corresponden al tema de equidad en la educación básica, los cuales mostramos a continuación:

¹⁷ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “Descripción de los cinco ejes. Eje 3. Igualdad de oportunidades”, p. 36

OBJETIVOS Y ESTRATÉGIAS DEL PND 2007-2012

EJE ESTRATÉGICO	OBJETIVO	ESTRATEGIAS
Transformación educativa	Elevar la calidad educativa	Estrategia 1: Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.
	Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas	Estrategia 1: Modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación
		Estrategia 2: Ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos
		Estrategia 3: Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo
	Estrategia 4: Promover una mayor integración, tanto entre los distintos niveles educativos, como dentro de los mismos, para aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo	
	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 vida	Estrategia 1: Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares
Estrategia 2: Transformar el modelo de telesecundaria vigente, incorporando nuevas tecnologías y promoviendo un esquema interactivo		
Estrategia 3: Impulsar el acceso de los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos		

Fuente: Elaboración propia a partir del PND 2007-2012

El programa de gobierno de Felipe Calderón incorpora tres objetivos para combatir la desigualdad y la inequidad educativa. Aunque el tema se menciona reiteradamente en diversos apartados a lo largo del PND 2007-2012, están mejor expresadas en el Objetivo que busca “Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en

las oportunidades educativas”, es aquí donde estas políticas encuentran un terreno más claro y específico¹⁸.

El objetivo 1 tiene como propósito elevar la calidad educativa. “La calidad educativa comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia (...) “Una educación de calidad entonces significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Estos aspectos se trabajan de manera transversal en los diferentes niveles y grados de la educación y en los contextos sociales desiguales de los diversos educandos y se observan también en el balance entre información y formación y entre enseñanza y aprendizaje”¹⁹.

Para cumplir este objetivo y dar un salto cualitativo en los servicios educativos con calidad, se pretenden afrontarlo con diversas estrategias, entre las cuales podemos destacamos para los fines del presente trabajo la siguiente:

- a) Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente. Al respecto, la inversión en infraestructura y servicios educativos deberán programarse en base a criterios de equidad entre las regiones más rezagadas y las de mayor desarrollo. Bajo este nuevo esquema deberá impulsarse la equidad, transparencia, la responsabilidad y la eficacia en el uso de los recursos públicos.

El segundo objetivo que hemos resaltado, consideramos que es el más significativo, tiene como finalidad reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas. Se busca llevar los servicios educativos a donde más los necesitan, reconociendo que no basta con aproximar los centros educativos a las comunidades más rezagadas sino apoyar económicamente para que los alumnos ingresen y permanezcan en las escuelas con la finalidad de que los estudiantes menos favorecidos puedan aprovechar realmente las oportunidades educativas.

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “Transformación educativa”, pp. 176-199

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “Transformación educativa. Objetivo 9. Elevar la calidad educativa”, pp. 182-183

Por tanto, para lograr reducir las diferencias educativas entre las regiones este objetivo del PND establece distintas estrategias, entre las cuales mencionaremos las cuatro directamente vinculadas con el propósito del presente estudio:

- a) Modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación. Se dará un mayor impulso a la inversión en infraestructura y servicios educativos con criterios de equidad social, con la participación de los padres de familia; los apoyos para el mejoramiento de la infraestructura se realizarán mediante los Consejos Escolares de Participación Escolar.
- b) Ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos. Con la finalidad de que los alumnos de bajos recursos puedan asistir a la escuela y permanecer en ella, se asignarán becas a los niños con mayores carencias para que asistan a la escuela y evitar su deserción; estos estímulos se concentrarán sobre todo en la educación básica, no obstante, se ampliarán las becas a los niveles de educación medio superior y superior.
- c) Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo. A pesar de que la tasa de analfabetismo se ha venido reduciendo en el país, sigue siendo persistente en las comunidades rurales y de mayoría indígena, por lo cual se dará un impulso a los programas de alfabetización y la educación básica para jóvenes y adultos en sistemas escolarizados y no escolarizados.
- d) Promover una mayor integración, tanto entre los distintos niveles educativos, como dentro de los mismos, para aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Las distintas modalidades en la educación básica pueden acarrear problemas para la continuidad de los estudios de un nivel a otro, por eso se revisarán las normas educativas para dar mayor movilidad a los alumnos y propiciar su permanencia en la escuela.

Por último, el tercer objetivo que destacamos tiene como finalidad 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 su capacidad para la vida. Este objetivo busca la modernización de las instalaciones y equipo, para aprovechar el uso de

las tecnologías de la información para el desarrollo de una cultura informática. Considerando que reducir la brecha tecnológica es esencial para lograr la igualdad de oportunidades, resaltamos solamente del PND las siguientes estrategias:

- a) Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares. Se parte de la premisa que mientras más pobre es un joven y su familia mayor es la obligación del Estado de otorgarle herramientas tecnológicas que le permitan superar su condición de pobreza y conectarse con otros estudiantes para compartir y adquirir conocimientos. Se extenderá el acceso en todos los planteles a las redes electrónicas de información poniendo especial atención en las comunidades rurales e indígenas.
- b) Transformar el modelo de telesecundaria vigente, incorporando nuevas tecnologías y promoviendo un esquema interactivo. Se considera que la telesecundaria es parte fundamental para resolver los problemas de la desigualdad social, por tanto, es una de las modalidades de educación a distancia con mayor equidad social ya que permite el acceso a la educación a las personas que viven en comunidades apartadas. Sin embargo, a pesar de que muchos equipos ya están instalados no cuentan con la conectividad necesaria, el material que se presenta no es de calidad y tiene inconsistencias en su contenido, por lo cual con estas acciones se pretende transformar el modelo de telesecundaria.
- c) Impulsar el acceso a los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos. Se buscará que todas las escuelas cuenten con acceso a las tecnologías de información para que eleven sus capacidades y puedan ser más competitivos en el mundo laboral. En este sentido se explica que el fortalecimiento de la equidad de oportunidades debe de llegar a todo el sistema educativo nacional.

Como puede apreciarse el programa educativo de Felipe Calderón se centra en el tema de la igualdad de oportunidades; no obstante, reconoce que es preciso realizar acciones afirmativas en la educación para que los beneficios sociales puedan ser aprovechados efectivamente por todos los mexicanos. Uno de los principales objetivos del eje relacionado con la educación es la reducción de las desigualdades de género y entre grupos sociales.

Al respecto, consideramos que podrían enunciarse los elementos de una política educativa con equidad; debido a que para cumplir con el objetivo del PN 2007-2012 se

propone modernizar la infraestructura educativa, ampliar las becas para los estudiantes menos favorecidos, reforzar la educación para adultos y combatir el rezago educativo y, finalmente, evitar la deserción escolar.

4.2.3.2. PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2007-2012

En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se consideran las desventajas y los retos que encierra la desigualdad educativa y las brechas de oportunidad entre los grupos vulnerables; por ello se enuncia que uno de los principales propósitos será mejorar la calidad de la educación “en las escuelas donde se forman los alumnos provenientes de los sectores más desprotegidos y vulnerables”, ya que para ellos, la escuela constituye “la única oportunidad de prepararse para un mejor futuro y romper así el vínculo que liga la pobreza con la marginación y la ignorancia”²⁰.

Además, se busca una “una mayor igualdad de oportunidades educativas, de género, entre regiones y grupos sociales como indígenas, inmigrantes y emigrantes, personas con necesidades educativas especiales”²¹; para lo cual se intentará ampliar la cobertura educativa, los apoyos para su ingreso y permanencia, combatir el rezago educativo y mejorar la calidad y pertinencia. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 considera seis objetivos principales, los cuales mostramos a continuación:

OBJETIVOS DEL PSE 2007-2012

Objetivo 1: Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional

Objetivo 2: Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad

Objetivo 3: Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento

Objetivo 4: Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural

²⁰ SEP, Programa Sectorial de Educación 2007-2012, México, 2007, p.10

²¹ Idem., p.11

Objetivo 5: Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral

Objetivo 6: Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia a partir del PSE 2007-2012

Del anterior cuadro, hay que resaltar que existe un objetivo del PSE concerniente al tema de equidad en la educación, aunque todavía ligado al concepto de igualdad de oportunidades, para lograr el cumplimiento del Objetivo 2 se establecen siete Estrategias, las cuales son:

OBJETIVOS Y ESTRATÉGIAS DEL PSE 2007-2012	
OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Objetivo 2: Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad	<p>2.1 Consolidar y fortalecer el componente educativo del programa de becas Oportunidades, sobre todo en secundaria.</p> <p>2.2 Adecuar la oferta de servicios educativos a la dinámica de la demanda, particularmente en preescolar.</p> <p>2.3 Institucionalizar, en todos los servicios de educación inicial, un modelo de atención con enfoque integral, para favorecer el desarrollo físico, afectivo, social y cognitivo de niñas y niños de 0 a 3 años de edad, en todo el país.</p> <p>2.4 Articular la oferta de servicios dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad y establecer un nuevo marco de responsabilidades para asegurar mejores niveles de cobertura y logro educativo en estos grupos.</p> <p>2.5 Fortalecer los programas e iniciativas diversas dirigidas a la atención de niños y jóvenes indígenas, la actualización y formación de docentes hablantes de lengua indígena, y la formación de los docentes en las escuelas multigrado.</p> <p>2.6 Reforzar el equipo tecnológico, didáctico y docente del modelo de telesecundaria, de modo que propicie mayores rendimientos académicos.</p> <p>2.7 Atender a los niños y jóvenes de las localidades y municipios con mayor rezago social, prioritariamente a los de menor índice de desarrollo humano, a la población indígena y a los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, con base en la construcción de agendas estatales para la equidad en la educación inicial y básica, elaboradas conjuntamente por las entidades federativas y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del PSE 2007-2012

A partir de las siete Estrategias señaladas se desprenden una serie de Líneas de Acción, de las cuales solo señalaremos las que consideramos de mayor relevancia para nuestro tema de investigación y son:

- Incrementar la cobertura de las becas.
- Apoyar a las madres jóvenes y jóvenes embarazadas para continuar y concluir su educación básica.
- Instituir un currículo básico para la educación inicial, con enfoque integral, orientado al fortalecimiento del desarrollo físico, afectivo, social y cognitivo de las niñas y niños de 0 a 3 años de edad, tomando en cuenta la diversidad sociocultural del país.
- Fortalecer las políticas educativas y la coordinación con las entidades federativas para elevar la cobertura de la atención de la población en edad escolar básica en condiciones de marginación y vulnerabilidad.
- Reorientar los recursos destinados a la educación básica, dando prioridad a las regiones en situación de marginación y vulnerabilidad.
- Fortalecer el proceso de integración educativa y de los servicios de educación especial, para que las escuelas cuenten con los espacios escolares adecuados, así como con materiales pertinentes y docentes capacitados y actualizados permanentemente.
- Desarrollar un modelo pedagógico de educación básica intercultural para los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, pertinente al contexto de esta población, así como los mecanismos de seguimiento académico que les aseguren la continuidad de sus estudios, en sus comunidades de origen y de destino.
- Establecer un fondo especial de recursos financieros que haga viables las acciones de atención a los diversos grupos en situación de vulnerabilidad.
- Utilizar la lengua indígena (materna) como herramienta didáctica y el español como la lengua nacional, favoreciendo el aprendizaje en las escuelas indígenas.
- Diseñar materiales didácticos pertinentes que apoyen los procesos de aprendizaje y la diversidad lingüística, así como el dominio de la lengua nacional.
- Fortalecer el Programa de Educación Inicial no Escolarizada, ofrecido por el CONAFE, a madres, padres y cuidadores.

- Promover la atención educativa intercultural, en preescolar y primaria, a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas, mediante la coordinación de esfuerzos institucionales.
- Corresponsabilizar a los tres órdenes de gobierno y a las instituciones educativas y de desarrollo social, para asegurar que todos los niños y jóvenes de comunidades aisladas y en rezago social tengan acceso y permanezcan en los servicios de educación básica durante todo el ciclo escolar, así como que cuenten con los recursos necesarios para lograr los mejores aprendizajes.
- Dotar de material didáctico, informático y útiles escolares a las escuelas multigrado, indígenas y telesecundarias, ubicadas en las zonas de mayor rezago social.

A manera de resumen, la política educativa durante la administración de Felipe Calderón retoma el tema de la calidad como propósito principal pero también retoma la igualdad de oportunidades con el que asocian el concepto de equidad. De esta manera, se constata que tanto en el PND como el PSE las políticas y programas públicos estarán orientados a mejorar la infraestructura escolar, ampliar el número de becas, combatir el rezago educativo y reforzar la educación para adultos, con la finalidad de poder reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales.

4.2.4. LA POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018)

4.2.4.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

El eje rector en torno al cual se articula la política educativa del gobierno del presidente Enrique Peña es la educación de calidad. De acuerdo, con lo que se define, una educación de calidad deberá potenciar “el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que inculque los valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de otros”. En este sentido, la política del PND 2013-2018 buscará dotar a todos los mexicanos de una educación de calidad, fortaleciendo la articulación de los distintos

niveles y modalidades educativas, vinculándose con la ciencia, la tecnología y el sector productivo, con el fin de fortalecer el capital social y detonar la innovación nacional²².

Al igual que las anteriores administraciones, se reconocen los esfuerzos que se han dado para la expansión y diversidad del sistema educativo nacional; sin embargo, uno de los problemas del actual sistema educativo es lograr una adecuada continuidad escolar, ya que la eficiencia terminal es baja en la educación primaria: tan sólo 76 de los que ingresan a primaria concluyen su educación secundaria en tiempo y forma. No obstante, la mejora en la calidad de la educación pasa por mejorar el sistema de servicio docente, para que el desempeño académico de los maestros sea el mejor estímulo para continuar con el ejercicio de su profesión; lo anterior, viene acompañado de mejorar la infraestructura educativa para que los centros educativos cuenten con todos los servicios básicos y un adecuado equipamiento de herramientas tecnológicas.

Para garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo, el PND 2013-2018, plantea garantizar las oportunidades de acceso, permanencia y avance en los estudios para todos los mexicanos, principalmente a los sectores menos favorecidos; lo cual requiere del incremento a los apoyos a los niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad. El gobierno de Enrique Peña reconoce que todavía persisten las deficiencias en las políticas de equidad y calidad educativa, por lo cual es importante “reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición, física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual”²³.

Finalmente, cabe mencionar que al inicio de la administración del presidente Enrique Peña, el Congreso de la Unión aprobó la reforma educativa, la cual centraba su justificación en desarrollar el potencial humano de los mexicanos a través de una educación de calidad. Para hacerlo, el gobierno busca atender tres ejes prioritarios: en primer lugar, que los alumnos sean educados por mejores maestros, esto es mediante las modificaciones al programa de estímulos del servicio profesional docente; en segundo lugar, que la evaluación sea un instrumento para elevar la calidad de la enseñanza, para lo cual se le da autonomía al INEE y se crea un sistema nacional de evaluación; y

²² Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México con educación de calidad”, pp. 59-60

²³ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “Plan de acción: articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera”, pp.67-68

finalmente, que la educación sea una actividad compartida, con el apoyo de los padres de familia y la sociedad civil para la correcta gestión de los centros escolares²⁴.

Respecto al PND implementado durante la administración de Enrique Peña se destaca como objetivo general “México con educación de calidad” el cual desarrolla a su vez el objetivo estratégico de “Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo”, como se detalla en el cuadro de abajo:

OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PND 2013-2018			
OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
México con Educación de Calidad	Objetivo 1: Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad	Estrategia 1: Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos	1.1. Promover la mejora de la infraestructura de los planteles educativos más rezagados
		Estrategia 2: Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro	2.1. Ampliar la operación de los sistemas de apoyo tutorial, con el fin de reducir los niveles de deserción de los estudiantes y favorecer la conclusión oportuna de sus estudios.
	2.2. Implementar un programa de alerta temprana para identificar a los niños y jóvenes en riesgo de desertar		
	Objetivo 2: Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo	Estrategia 1: Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población	1.1. Establecer un marco regulatorio con las obligaciones y responsabilidades propias de la educación inclusiva
			1.2. Fortalecer la capacidad de los maestros y las escuelas para trabajar con alumnos de todos los sectores de la población
			1.3. Definir, alentar y promover las prácticas inclusivas en la escuela y en el aula
1.4. Desarrollar la capacidad de la supervisión escolar y del Servicio de Asistencia Técnica a la escuela, para favorecer la inclusión educativa			

²⁴ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “Plan de acción: articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera”, pp.67-68

		1.5. Impulsar políticas públicas para reforzar la enseñanza en lenguas indígenas en todos los niveles educativos, poniendo énfasis en regiones con lenguas en riesgo de desaparición
		1.6. Fortalecer los servicios que presta el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)
		1.7. Ampliar las oportunidades educativas para atender a los grupos con necesidades especiales
		1.8. Adecuar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de accesibilidad de los planteles, para favorecer la atención de los jóvenes con discapacidad
		1.9. Garantizar el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación de calidad en su lengua materna y con pleno respeto a sus culturas
	Estrategia 2: Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad	1.1. Propiciar la creación de un sistema nacional de becas para ordenar y hacer viables los esfuerzos dirigidos a universalizar los apoyos entre los jóvenes provenientes de familias de bajos recursos
		1.2. Aumentar la proporción de jóvenes en situación de desventaja que transitan de la secundaria a la educación media superior y de ésta a nivel superior, con el apoyo de los programas de becas
		1.3. Diversificar las modalidades de becas para apoyar a los estudiantes con necesidades especiales y en situación de vulnerabilidad

Fuente: Elaboración propia a partir del PND 2013-2018

A partir el cuadro anterior puede apreciarse que el PND 2013-2018, presentado por el gobierno de Enrique Peña Nieto, incorpora de manera más desagregada los objetivos, estrategias y líneas de acción. En lo que respecta al tema educativo, este se encuentra en

el apartado “México con educación de calidad”, el cual contiene a su vez cinco grandes objetivos y un eje transversal de acción. Al respecto, para lo que necesitamos resaltar en el presente estudio, únicamente nos limitaremos a mencionar dos objetivos, así como las estrategias y líneas de acción de se derivan de las mismas²⁵.

El objetivo estratégico 1 tiene como propósito desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Para cumplir este objetivo estratégico, se establecen las siguientes estratégicas y líneas de acción respectivas, las cuales enunciamos a continuación:

Estrategia:

a) Modernizar la infraestructura y equipamiento de los centros educativos

Línea de acción:

i. Promover la mejora de la infraestructura de los planteles educativos más rezagados.

Estrategia:

b) Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro

Líneas de acción:

i. Ampliar la operación de los servicios de operación tutorial, con el fin de reducir los niveles de deserción de los estudiantes y favorecer la conclusión oportuna de sus estudios.

ii. Implementar un programa de alerta temprana para identificar a los niños y jóvenes en riesgo de desertar.

El objetivo estratégico 2 tiene como propósito garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo. Para lograr este importante objetivo estratégico, el PND establece las estrategias y líneas de acción particulares, las cuales mencionaremos brevemente a continuación:

Estrategia:

a) Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.

Líneas de acción:

i. Establecer un marco las obligaciones y responsabilidades propias de la educación inclusiva.

²⁵ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “Objetivos, estrategias y líneas de acción . México con educación de calidad”, pp.123-130

- ii. Fortalecer la capacidad de los maestros y las escuelas para trabajar con alumnos de todos los sectores de la población.
- iii. Definir, alentar y promover las prácticas inclusivas en la escuela y en el aula.
- iv. Desarrollar la capacidad de la supervisión escolar y del Servicio de Asistencia Técnica a la escuela, para favorecer la inclusión educativa.
- v. Impulsar políticas públicas para reforzar la enseñanza en lenguas indígenas en todos los niveles educativos, poniendo énfasis en regiones con lenguas en riesgo de desaparición.
- vi. Fortalecer los servicios que presta el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).
- vii. Ampliar las oportunidades educativas para atender a los grupos con necesidades especiales.
- viii. Adecuar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de accesibilidad de los planteles, para favorecer la atención de los jóvenes con discapacidad.
- ix. Garantizar el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación de calidad en su lengua materna y con pleno respeto a sus culturas.

Estrategia:

- b) Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.

Líneas de acción:

- i. Propiciar la creación de un sistema nacional de becas para ordenar y hacer viables los esfuerzos dirigidos a universalizar los apoyos entre los jóvenes provenientes de familias de bajos recursos.
- ii. Aumentar la proporción de jóvenes en situación de desventaja que transitan de la secundaria a la educación media superior y de ésta a nivel superior, con el apoyo de los programas de becas.
- iii. Diversificar las modalidades de becas para apoyar a los estudiantes con necesidades especiales y en situación de vulnerabilidad.

A partir de lo anteriormente descrito podemos señalar que el PND 2013-2018, en materia educativa, incorpora como objetivo general alcanzar un México con educación de calidad; para lo cual se busca la articulación de los distintos niveles y modalidades educativas, la vinculación con la ciencia, la tecnología y las sinergias con el sector productivo, favoreciendo la innovación tecnológica y fortaleciendo el capital social. Sin embargo, haciendo un reconocimiento de las desigualdades aún existentes, tiene como objetivos estratégicos garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo. El PND 2013-

2018 es acorde con las políticas en materia de equidad que previamente hemos descrito ya que plantea garantizar las oportunidades de acceso, permanencia y avance de escolaridad para los sectores menos favorecidos, en situación de desventaja o vulnerabilidad.

4.2.4.2. PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018

En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se consideran seis objetivos, cada uno acompañado de sus respectivas estrategias y líneas de acción, los cuales se enumeran a continuación:

OBJETIVOS DEL PSE 2013-2018

Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.

Objetivo 2: Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuya al desarrollo de México.

Objetivo 3: Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

Objetivo 4: Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.

Objetivo 5: Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.

Objetivo 6: Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

Fuente: Elaboración propia a partir del PSE 2013-2018

En lo que respecta a nuestro tema de interés sólo analizaremos el Objetivo 3, el cual considera los criterios de “inclusión y equidad educativa”. Para satisfacer este objetivo, el gobierno federal se ha propuesto “ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población”²⁶. Como puede destacarse del PSE se guían por el principio de ampliar la cobertura educativa, aprovechar capacidad instalada en los planteles e incrementar el apoyo a los niños en situación de vulnerabilidad. Para cerrar las brechas educativas, muchas concernientes al rezago escolar, se pretende tener “modelos educativos idóneos para distintos contextos”, además de un adecuado financiamiento “que aseguren una

²⁶ SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, 2013, p.29

disminución gradual de las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de la población”.

Se reconoce también que el Estado deberá “reforzar la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos, en beneficio de grupos que viven en comunidades rurales dispersas (...) priorizar los apoyos a las escuelas indígenas y a las ubicadas en comunidades dispersas para impulsar la equidad en la educación”, y continuar apoyando “la educación comunitaria y los programas compensatorios” como los que maneja el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el cual logra llevar la educación básica a las comunidades aisladas y marginadas del país.

Para cumplir con el propósito del Objetivo 3, el cual hace referencia a las políticas de equidad educativa, se establecen las Estrategias que enumeramos a continuación:

OBJETIVOS Y ESTRATÉGIAS DEL PSE 2013-2018	
OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa	3.1. Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos
	3.2. Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior
	3.3. Impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables
	3.4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias
	3.5. Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos
	3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables
	3.7. Intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo

Fuente: Elaboración propia a partir del PSE 2013-2018

A las Estrategias les secundan un largo listado de Líneas de Acción, por lo cual solo mencionaremos las más importantes para el tema de esta investigación, como son:

- Impulsar nuevos modelos de educación abierta y a distancia, y garantizar su pertinencia tecnológica y de contenidos.
- Asegurar que las decisiones de crecimiento de la oferta disminuyan las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de población.
- Priorizar los modelos de escuelas de jornada ampliada y de tiempo completo en la educación indígena y en las escuelas multigrado.
- Privilegiar la expansión de oportunidades educativas hacia zonas tradicionalmente más desfavorecidas, con modelos cultural y lingüísticamente pertinentes.
- Impulsar prioritariamente la universalización de la secundaria y la transición al bachillerato en poblaciones rurales y marginadas.
- Ofrecer becas de transporte y otras que permitan a la población rural dispersa desplazarse a otras poblaciones cuando esta sea la mejor opción educativa.
- Asegurar que los maestros que trabajan en comunidades indígenas hablen la lengua originaria de la localidad.
- Fortalecer a las figuras educativas y actualizar los modelos educativos del CONAFE para reducir el abandono y mejorar la calidad de los servicios.
- Asegurar la pertinencia cultural y lingüística del currículo y los materiales educativos para atender la diversidad lingüística en las escuelas.
- Crear el telebachillerato comunitario, así como fortalecer el bachillerato intercultural y las universidades interculturales, asegurando su pertinencia educativa y cultural.
- Actualizar el marco regulatorio con un enfoque para la inclusión en todos los niveles educativos.
- Alentar y promover modelos y prácticas escolares que permitan la inclusión en todos los niveles educativos.
- Desarrollar estrategias metodológicas y materiales educativos apropiados para la atención de los diversos tipos de discapacidad o de problemas para el aprendizaje.
- Adecuar y equipar planteles educativos para eliminar o reducir las barreras físicas que impiden el acceso y la participación de estudiantes con discapacidad.

- Otorgar apoyos a personas con discapacidad que los habiliten para continuar sus estudios durante todo el trayecto educativo.
- Mejorar los mecanismos para identificar y atender oportunamente a las poblaciones excluidas del Sistema Educativo Nacional o en mayor riesgo de abandono.
- Ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación.
- Dotar de útiles escolares a los alumnos de educación básica para apoyar su proceso educativo.
- Garantizar que los niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes.
- Impulsar por medio de los gobiernos estatales la conjunción de esfuerzos para la inclusión y la equidad con los gobiernos municipales.
- Promover acciones interinstitucionales que involucren la participación de poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, tendientes a la inclusión y equidad educativa.
- Asegurar que las personas adultas que lo requieran tengan la oportunidad de alfabetizarse o concluir la educación primaria, secundaria o del tipo medio superior.
- Crear modelos que ayuden a las personas adultas al diseño de trayectos de formación que combinen aspectos académicos con saberes prácticos y capacitación laboral.
- Priorizar la atención y recuperación de la población joven que abandona los estudios escolarizados prematuramente.

Como hemos podido apreciar, al igual que las anteriores administraciones el eje rector en torno al cual se articula la política educativa es el tema de la calidad en la educación. Si bien, el gobierno del presidente Enrique Peña busca combatir la desigualdad educativa no termina por separar el concepto de equidad e incluso lo asocian ahora con el de inclusión. Al respecto, una línea de acción arriba descrita se basa en promover acciones tendientes a la inclusión y equidad educativa; por tal motivo, al igual que sus antecesores el PND 2013-2018 busca garantizar las oportunidades de acceso, permanencia y conclusión de nivel escolar con preminencia en los individuos, sectores y grupos en situación de vulnerabilidad.

4.3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

A lo largo del presente capítulo hemos resaltado la importancia del gobierno para conducir las políticas públicas, para lo cual hemos analizado los principales instrumentos de planeación donde se plasman el actual de las administraciones en turno. De acuerdo con las definiciones referidas, una política pública está integrada por diversos, metas, estrategias y líneas de acciones, de las cuales se desprenden los programas públicos que finalmente movilizarán los recursos del Estado.

Además, las políticas públicas involucran una diversa gama de actores, con distintos niveles de agencia y responsabilidades. En lo que respecta a la política educativa del Estado mexicano, estas tienen su mandato en los artículos 3, 25 y 26 de la CPEUM, el artículo 38 de la LOAPF; los artículos 3, 12, 13 y 16 de la LGE, principalmente. A partir de dichas leyes se derivan en cada administración federal el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial de Educación y los programas especiales.

De manera muy particular, las políticas educativas en materia de equidad deberían ceñirse a lo que se establece en la LGE, la cual señala en sus artículos 32 y 33 los principios de equidad y las medidas para llegar a ella; por lo cual toda política educativa en materia de equidad deberá adherirse a estos principios.

De manera particular, hemos definido que las políticas públicas en materia de equidad educativa son aquellas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades tanto de acceso como de permanencia en los servicios educativos. Dichas políticas recaen, principalmente, en llevar a cabo programas compensatorios en los grupos o regiones con mayores rezagos educativos, para reducir y superar las brechas educativas.

Las políticas gubernamentales en materia educativa han cambiado a lo largo de las administraciones federales, poniendo el énfasis en diferentes aspectos para lograr el desarrollo y el bienestar de los mexicanos. El repaso de los PND y los PSE de los últimos cuatro gobiernos (Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña), ponen en evidencia que la política educativa ha pasado de ser considerada parte de los objetivos del desarrollo social y como una vertiente de la igualdad de oportunidades, para finalmente concentrarse en la reforma educativa con calidad.

5. LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EQUIDAD EDUCATIVA (2004-2017)

5.1. LA EVALUACIÓN Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesar de los diversos enfoques que se han implementado recientemente para hablar de las políticas públicas, el ciclo de las políticas públicas o, también conocido como, el enfoque por etapas sigue siendo la base para el análisis de la construcción, proceso e implementación de las políticas públicas. Todo analista de políticas públicas necesariamente examina una etapa del ciclo de las políticas, ya sea en su etapa pre decisional o post decisional, es decir, en la elaboración o implementación de la política pública.

El analista de políticas públicas intenta dar un orden a los procesos que considera más importantes y, en consecuencia, trata de hacer de una parte del ciclo la argumentación de su enfoque. A propósito, desde los comienzos en el análisis de las políticas públicas, se hacían esfuerzos por agrupar todas las variantes y las definiciones del ciclo, por ejemplo, el analista político Aaron Wildavsky (1978) hace una recopilación de todas las enumeraciones que diversos autores tienen de este enfoque de etapas de políticas públicas. Al respecto rescatamos algunas enumeraciones de diferentes autores que dan cuenta de la diversidad de perspectivas, las mostramos en el siguiente cuadro a continuación:

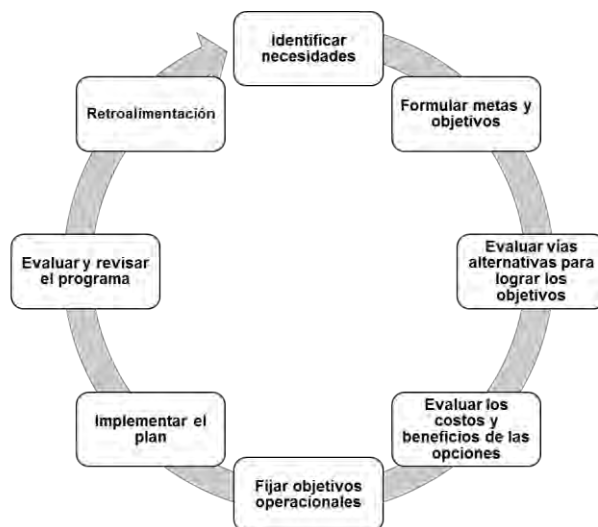
DEFINICIÓN DE ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

<p>Herbert Simon (1947)</p> <ul style="list-style-type: none">InteligenciaDiseñoElección	<p>Harold Lasswell (1956)</p> <ul style="list-style-type: none">InteligenciaPromociónPrescripciónInvocaciónAplicaciónImpactoEvaluación
<p>W. Jenkins (1984)</p> <ul style="list-style-type: none">IniciaciónInformaciónConsideraciónDecisiónImplementación	<p>B. W. Hoogwood (1984)</p> <ul style="list-style-type: none">Decidirse a decidirDecidirse cómo decidirDefinir problemasPronósticoEstablecer objetivos y prioridadesAnalizar opcionesImplementación, seguimiento y controlEvaluación y revisiónMantenimiento, sucesión y terminación

Fuente: Elaboración propia a partir de Wayne Parsons (2007)

Quizá uno de los antecedentes más remotos en el uso del ciclo de las políticas como herramienta de análisis tiene su origen en la planeación financiera asociada con el sistema planeación, programación y presupuesto (SPPP), el cual se consideraba el modelo más acabado para el análisis de las políticas públicas, hasta que Richard Nixon lo abolió en 1971 y Gran Bretaña lo abandonó en 1979. “El enfoque del SPPP trataba de establecer metas, resultados y valores claros dentro del proceso presupuestal, así como de crear un sistema de análisis y revisión en el que fuera posible calcular los costos y beneficios de un programa para varios años. El SPPP buscaba situar las decisiones acerca de las partes del presupuesto en el contexto de la totalidad de la estrategia de gastos del gobierno” (Parsons, 2007, p.430). Dicho modelo estaba estructurado de la siguiente manera:

EL ENFOQUE DE LA PLANEACIÓN FINANCIERA



Fuente: Elaboración propia a partir de Wayne Parsons (2007)

Otra forma de ver el ciclo de las políticas públicas desde el ámbito de la acción de los tomadores de decisiones es con el modelo planteado por Charles Schultze (1968), en cual postulaba las etapas o procesos de la manera siguiente:

- Identificar y analizar minuciosamente las metas y objetivos en todas las áreas de la actividad gubernamental
- Analizar las alternativas para encontrar la forma más efectiva de lograr los objetivos programáticos al menor costo
- Obligar a las agencias a reconsiderar los programas como medios para alcanzar los objetivos definidos

- Someter a los programas a la competencia de otros más efectivos o eficaces

Sin embargo, el análisis de las políticas públicas no es exacto y obedece más bien a una serie de aproximaciones a un fenómeno complejo, en el fondo “el análisis de la política pública tiene varias capas e incluye varias operaciones intelectuales cuyo número, jerarquización y dificultad dependen de la mayor o menor complejidad del problema a resolver o del objetivo a realizar” (Aguilar Villanueva, 2006, p.13).

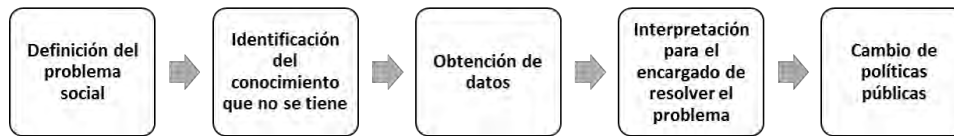
En este sentido se sitúa Edward Quade (1983), quien reconoce que el análisis de las políticas públicas jamás podrá ser una ciencia exacta, en el fondo lo que pretenden es una “efectiva manipulación del mundo real”, herramientas que ayuden a la persuasión, muy similar a lo que enuncia G. Majone (2014) cuando señala que el análisis de políticas se corresponde más bien al aporte de argumentos razonables, convincentes y aceptables. La estrategia para el análisis racional de las políticas públicas, quedan definidas por Edward Quade de la siguiente manera:

- Formulación: clarificar y acotar el problema, determinar los objetivos
- Búsqueda: identificar, diseñar y sondear las alternativas
- Pronóstico: predecir el entorno o contexto operacional
- Elaboración de modelos: construir y usar modelos para determinar los impactos
- Evaluación: comparar y clasificar las alternativas

De acuerdo con este modelo el análisis es una secuencia lineal de pasos lógicos o etapas de elaboración. No obstante, Edward Quade admite que “la toma de decisiones, en el mundo real, suele estar constreñida y limitada por los intereses e implica contraposiciones de valores y creencias” (Parsons, 2007, p.421).

A medida que las técnicas de análisis mejoraban y ponían más información para tomar de decisiones, la manera de decidir se transformó. El análisis de las políticas públicas se dividió entre el conjunto de información que se da antes de una decisión (análisis ex ante) o después (análisis ex post). De ahí surgen muchos modelos de construcción de políticas públicas; por ejemplo, el modelo mecanicista de Martin Bulmer (1990), como se muestra a continuación:

MODELOS DE INGENIERÍA PARA LA INVESTIGACIÓN DE BULMER



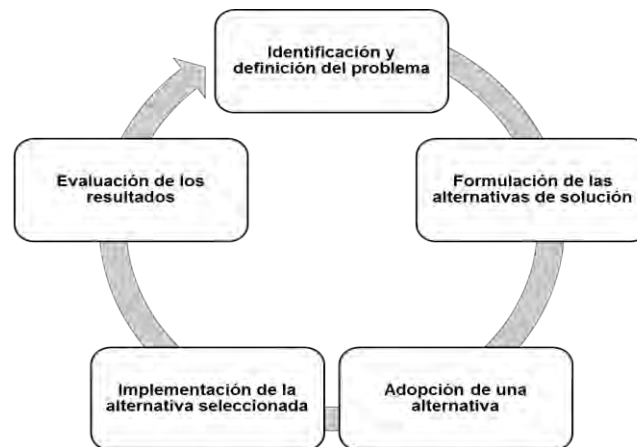
Fuente: Elaboración propia a partir de Wayne Parsons (2007)

A pesar de la sencillez explicativa del modelo propuesto por Bulmer dicha relación de causalidad lineal resulta bastante simplista en su conceptualización del conocimiento, al considerar solamente a la investigación como detonante para alterar o modificar las políticas públicas. La información no es el único componente de valor que consideran los tomadores de decisiones para elegir una solución al problema.

Como puede apreciarse, a partir de la breve descripción que hemos realizado hasta el momento, existen diversidad de autores que acentúan determinadas variables para explicar las etapas de las políticas públicas. Ahora bien, en su definición más aceptada el proceso o etapas de las políticas públicas, se presenta como un ciclo que continuamente se ve retroalimentado.

Es importante destacar que este ciclo es solamente una construcción conceptual y no tiene porqué ocurrir como prescripción para toda política pública. El ciclo consta de las siguientes acciones:

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FUENTE: Elaboración propia a partir de Manuel Tamayo (1997)

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema se le denomina política pública. “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997, p.281).

Desde luego que la idea de un ciclo de políticas públicas con secuencia y orden establecido claramente por etapas, las cuales empiezan necesariamente por la definición de los problemas (Bardach, 1998) y termina con la evaluación, que a su vez es la etapa que da inicio nuevamente al ciclo, nos puede llevar a simplificar demasiado la realidad y, por tal motivo, el enfoque del ciclo no está libre de críticas. Una de las más demoledoras la arroja Sabatier y Jenkins-Smith (1993) al asegurar que el modelo no refleja la realidad compleja y la manera en que se toman las decisiones entre los distintos actores al interior de la política pública; establecer etapas es poner el énfasis en un modelo racional decisional y no considera una visión integral del análisis que la información, experiencia, investigación y obtención de datos tiene en cada una de las etapas, lo cual modifica continuamente el flujo así establecido.

El ciclo de las políticas públicas, como todo modelo teórico, busca simplificar una parte de la realidad para poder analizarla y estudiarla. Sin embargo, el modelo tiene la ventaja de poder agrupar en un solo marco explicativo diversos momentos de las políticas públicas; ante la gran variedad de enfoques y visiones hace que sea más manejable para el estudio del fenómeno político. Por tal motivo, no debe desecharse por ser demasiado reduccionista sino aceptar las desventajas e inconvenientes que todo modelo tiene, ya que ninguno puede captar la realidad por completo; en este sentido es preciso recordar la imposibilidad de que exista un actor racional, como ya lo postulaba Herbert Simon (1957) en un modelo también de suma controversia.

Hay que resaltar que utilizar el enfoque por etapas no conlleva a un reduccionismo metodológico; incluso, el considerado fundador del análisis de las políticas públicas, Harold Lasswell hacía mención de que las políticas públicas van más allá de un simple proceso por etapas, ya que en cada una se integran un conjunto de variables que dificultan el método, aparecen instituciones, actores, intereses, recursos, influencia, cultura, historia, antecedentes, factores externos, etc., lo cual lejos de ser descartado merece ser adaptado o modificado.

Como señalábamos al principio cada etapa del ciclo puede nutrirse de múltiples enfoques teóricos que enriquezcan y fortalezcan el marco analítico para el estudio de las políticas

públicas, no son excluyentes en sí mismas sino complementarias. Con las diversas aportaciones al análisis de las políticas se han ido incorporando diversos métodos, enfoques y herramientas, las cuales se situaron en un extremo u otro del ciclo, lo que habíamos anotado como un análisis pre decisional o ex post, tanto para comprender como se dan los cambios en las políticas hasta la consolidación de variedades de técnicas para la evaluación de las mismas; tomando cada vez mayor preminencia enfoques como la gobernanza, el neo institucionalismo, neo corporativismo, el análisis de redes de políticas, teorías de la elección racional, las coaliciones promotoras, los instrumentos de políticas, las corrientes múltiples o el equilibrio puntuado. Lo anterior, consideramos abunda en el análisis del fenómeno y problematiza dimensiones antes poco tratadas que vienen a dar un mejor cuerpo teórico al análisis de las políticas públicas.

Finalmente, es importante destacar que quizá el problema de este enfoque se deriva de su uso y abuso como manual prescriptivo de políticas, sin considerar nada de lo anteriormente mencionado. Solamente de esta manera, puede percibirse el ciclo de las políticas como un enfoque gerencialista, jerárquico y excluyente (el modelo *top down*) sin considerar los valores e ideologías, recursos y creencias, que al fin de cuentas modifican e inciden en las políticas públicas.

No obstante, el problema no se encuentra en el ciclo de las políticas públicas en sí sino en la necesidad de incorporar cada vez más modelos y enfoques que expliquen cada una de estas etapas, al hacerlo ganamos análisis en detalle pero perdemos el sentido de lo general. De ahí que muchos de los nuevos enfoques de análisis de políticas públicas se concentren solamente en una parte del ciclo, como hemos mencionado, y más concretamente, en el nivel meso del análisis dejando de lado la interacción con el conjunto de las políticas. Su agudeza más importante está en resaltar las políticas públicas de los subsistemas pero no en el conjunto de las políticas de un gobierno.

5.2. ANTECEDENTES: EL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y MONITOREO EN MÉXICO

En nuestro país, el proceso de institucionalización de la evaluación ha atravesado varias etapas en cada una de las cuales se han reforzado sus reglas y métodos. En 1998 el Congreso de la Unión consigna que todos los programas federales que otorgan subsidios deberán orientarse por unas Reglas de Operación, las cuales deben identificar su objeto, su población y el mecanismo de operación. Posteriormente, con la Promulgación de la

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²⁷ se garantizaba que toda la información pública debería ser transparente y servir para realizar evaluaciones.

Sin embargo, es con la publicación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)²⁸ y la creación de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2006 que se comienza a realizar la evaluación de la política social en México con la finalidad de observar que los objetivos, estrategias, acciones y programas cumplan el objetivo para el cual fueron creados y en su defecto señalar los hallazgos para modificarlos, reestructurarlos o en su defecto, suspenderlos. Además de lo anterior, la LGDS facultaba a CONEVAL para evaluar la política de desarrollo social y desarrollar la metodología para la medición multidimensional de la pobreza.

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)²⁹ facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para evaluar los programas de política pública federal. Finalmente, para evitar duplicidades en los criterios de evaluación se expidieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal³⁰, los cuales establecen los tipos de evaluación que se deben realizar, así como su metodología.

De esta manera, al CONEVAL le queda reservado la evaluación de la política de desarrollo social y medición de la pobreza multidimensional, mientras que la SHCP y la SFP verificarían los resultados de las políticas públicas.

A partir de los Lineamientos Generales, ya mencionados, se comienzan a realizar de manera sistemática las evaluaciones a los programas públicos. A eso obedece que desde 2007 se han venido realizando de manera interrumpida la evaluación a los distintos programas federales, fortaleciendo la cooperación institucional y mejorando los criterios para evaluar, así como la rendición de cuentas y la transparencia de información.

Cabe resaltar que la importancia de la evaluación radica en ser un instrumento que propicia información relevante, mediante distintos métodos, para conocer el desempeño,

²⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de junio de 2002. Posteriormente se sustituye con una nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 9 de mayo de 2016, última reforma el 27 de enero de 2017.

²⁸ Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de julio de 2004. Última reforma publicada 1 de junio de 2016. En adelante todas las citas a la LGDS quedarán referidas a esta publicación.

²⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo de 2006. Última reforma 30 de diciembre de 2015. En adelante las citas a dicha Ley quedarán referidas a esta última publicación.

³⁰ Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo de 2007.

evolución, cumplimiento e impacto de los programas públicos y, por tanto, es un mecanismo indispensable para el seguimiento de la política pública. No obstante, aún quedan retos pendientes para consolidar el sistema de evaluación del desempeño gubernamental.

Entre los retos pendientes podemos mencionar que hace falta vincular de manera directa los hallazgos en las evaluaciones directamente con la continuidad o desaparición de los programas sociales; es decir su vinculación con el proceso de asignación presupuestal. Además, es preciso seguir capacitando al personal que realiza las evaluaciones y, finalmente, el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en los estados y municipios.

5.3. DERECHOS SOCIALES Y DIMENSIÓN DE BIENESTAR ECONÓMICO

En la LGDS, publicada el 20 de enero de 2004, se garantizan los derechos sociales consagrados en la CPEUM para asegurar el acceso de la población al desarrollo social, establecer las instituciones encargadas del desarrollo social, regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales, establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de política de desarrollo social, entre otras.

Sería hasta la creación del CONEVAL en 2006 que se implementa el organismo público descentralizado encargado normar y coordinar la evaluación de las políticas de desarrollo social, así como los lineamientos y criterios para la medición oficial de la pobreza.

De acuerdo con lo establecido en la LGDS la medición de la pobreza debe contemplar al menos los siguientes indicadores: a) ingreso corriente per cápita; b) rezago educativo promedio en el hogar; c) acceso a los servicios de salud; d) acceso a la seguridad social; e) calidad y espacios en la vivienda; f) acceso a los servicios básicos en la vivienda; g) acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y h) grado de cohesión social.

DERECHOS SOCIALES Y LA DIMENSIÓN DE BIENESTAR ECONÓMICO	
Alimentación	Toda persona tiene el derecho inalienable a una nutrición adecuada, a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales.
Educación	Toda persona tiene derecho a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.

Medio ambiente sano	Toda persona tiene derecho a la protección y mejora del medio ambiente, para preservar el entorno propicio para la existencia y desarrollo de la vida humana.
No discriminación	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación que infrinja la Declaración Universal de los Derechos Humanos y contra toda provocación a tal discriminación.
Salud	Toda persona tiene derecho a la aplicación de medidas destinadas a proteger la salud y el bienestar de las personas, y a que se establezcan y mantengan las condiciones adecuadas para alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social.
Seguridad social	Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
Trabajo	Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.
Vivienda	Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la provisión de una vivienda para una mejora continua de las condiciones de existencia, en particular a las personas de ingresos reducidos y las familias numerosas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.
Bienestar económico	Cuando las acciones que ejecutan permiten el fomento económico o mejorara las condiciones de las poblaciones vulnerables o en situaciones de bajo nivel de desarrollo social.

FUENTE: Elaboración a partir de CONEVAL (2011)

A partir de lo anterior el CONEVAL diseña la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, la cual vincula las dimensiones de los derechos sociales con el bienestar económico. Cabe señalar que la metodología del CONEVAL ha sido referente en diversas latitudes del mundo por el diseño de su medición. No obstante, la labor de CONEVAL también apunta al reconocimiento de los derechos sociales para lo cual realiza un continuo monitoreo y evaluación de la política social del gobierno.

Los programas y acciones de política pública que emprende el gobierno federal buscan contribuir en la realización de los derechos sociales o en la dimensión de bienestar económico de los individuos. Para conocer la vinculación de los programas y acciones federales con los derechos sociales o el bienestar económico se consultan las reglas de operación de los programas, cuando sea el caso, o con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), mediante estos principales documentos normativos se puede conocer el objetivo o propósito al cual contribuyen dichos programas o acciones federales.

5.4. PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL

Los programas y acciones son los principales instrumentos con los cuales se llevan a cabo las políticas gubernamentales; en consecuencia, estos tienen a ser muy heterogéneos, abarcando una gran variedad de temáticas, zonas geográficas, población beneficiada, derechos sociales y bienestar económico. Dichos programas y acciones federales impactan de diversa manera en la vida de las personas, muchos tienen una existencia breve y otros logran superar los avatares de la asignación presupuestal anual. No obstante, como ya hemos mencionado, a partir del sistema de evaluación creado recientemente los programas y acciones son evaluados de una manera sistemática y homogénea; lo cual contribuye a mejorar la eficacia en el uso del presupuesto público federal (CONEVAL, 2011b).

La diversidad de programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal convierte el proceso de diseño, planeación, elaboración y evaluación de las políticas públicas en un entramado complejo. Sin embargo, con el Inventario de Federal de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social que realiza CONEVAL de manera sistemática desde 2007³¹, es posible dar seguimiento y monitorear los cambios de los principales instrumentos de política gubernamental del Estado ya que integra la información más relevante de los programas y acciones federales que inciden en los derechos sociales o el bienestar económico de la población.

La construcción del Inventario vincula los programas y acciones con los derechos sociales establecidos en la LGDS considerando criterios precisos de lo que debe entenderse por programa social de otros bienes y servicios que otorga el Estado. Al respecto, hay que señalar que CONEVAL hace una primera distinción de acuerdo a la clasificación programática:

- Programa de desarrollo social: Son las intervenciones presupuestarias de modalidad S (Reglas de Operación) o U (Otros programas de subsidios).

³¹ Al respecto, se puede descargar las bases de datos en la página web de CONEVAL o consultar los siguientes documentos que mencionamos al final de la Bibliografía.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2016; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Presentación y análisis del inventario 2011-2012; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Nota metodológica 2010-2011; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación 2010. México, D.F. CONEVAL, 2012

- Acciones de desarrollo social: Son las intervenciones presupuestarias de modalidad E (Prestación de Servicios Públicos) o B (Provisión de Bienes Públicos).

De esta manera quedan agrupados el conjunto de programas y acciones de desarrollo social. No obstante, para incorporarlos al Inventario, se hacen además las siguientes acotaciones:

- Solamente se consideran los programas y acciones que son responsabilidad de una dependencia o entidad a nivel federal,
- Los programas y acciones con claves presupuestarias S, U, E o B,
- Se deben considerar obligatoriamente todos los programas con Reglas de operación (modalidad presupuestal S),
- Los programas y las acciones con modalidades presupuestales U, E o B forman parte del Inventario si pertenecen a siguientes Ramos siempre y cuando no les apliquen exclusiones

RAMOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES

Tomos	Ramos
Ramos	Ramo 06. Hacienda y Crédito Público
	Ramo 08. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	Ramo 10. Economía
	Ramo 11. Educación Pública
	Ramo 12. Salud
	Ramo 14. Trabajo y Previsión Social
	Ramo 15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
	Ramo 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Ramo 20. Desarrollo Social
	Ramo 21. Turismo
	Ramo 38. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Ramos Generales	Ramo 19. Aportaciones a la Seguridad Social
Entidades no coordinadas	Ramo 50. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
	Ramo 51. Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Fuente: Elaborado a partir de CONEVAL (2014)

- Los programas y las acciones con modalidades presupuestales U, E o B que forman parte de los Ramos señalados, se excluyen aquellos que son para:
 - Instancias o universidades estatales, delegaciones federales en los estados

- ii. Acciones judiciales
- iii. Sindicatos y/o prestaciones para los trabajadores
- iv. Operaciones de infraestructura, monitoreo y planeación, pago de devoluciones de derechos y recaudación
- v. Entes autónomos
- vi. Centros de metrología
- vii. Centros y servicios de geología
- viii. Servicios funerarios
- ix. Centros meteorológicos
- x. Federaciones de profesionistas
- f) Ampliaciones de la Cámara de Diputados que no estén asignadas en otro rubro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- g) Casos especiales no signados en ninguno de los anteriores

5.4.1. INVENTARIO DE PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL DE CONEVAL

A partir del Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social que CONEVAL construye anualmente desde 2007, inclusive podemos reconstruir la base de datos desde el 2004 hasta el presente 2017, observamos algunas particularidades de la política pública en materia de desarrollo social; en primera instancia cuantificar la amplia gama de programas sociales que tiene el gobierno, la dependencia encargada del programa, así como el monto presupuestal y la población objetivo, entre otros.

El Inventario, sistematiza la información relevante para que su análisis contribuya a la toma de decisiones; como ya se ha mencionado, todos los programas están asociados con los derechos sociales y atienden una dimensión del bienestar económico, en concordancia con lo establecido en la LGDS.

Para realizar la síntesis que presentamos a continuación fue necesario considerar únicamente algunos datos relevantes como son: el Ramo, la Institución o Entidad responsable, la modalidad presupuestaria, la clave del programa, el nombre del programa, el año de su creación y el presupuesto original asignado.

En lo que respecta al número de programas y acciones autorizados por año éstos han tenido un notable incremento desde el 2004 alcanzando su año de mayor expansión en 2012, a partir del cual el número de programas y acciones federales ha disminuido notablemente, con excepción del ligero incremento en 2015. En el año 2017 el esfuerzo

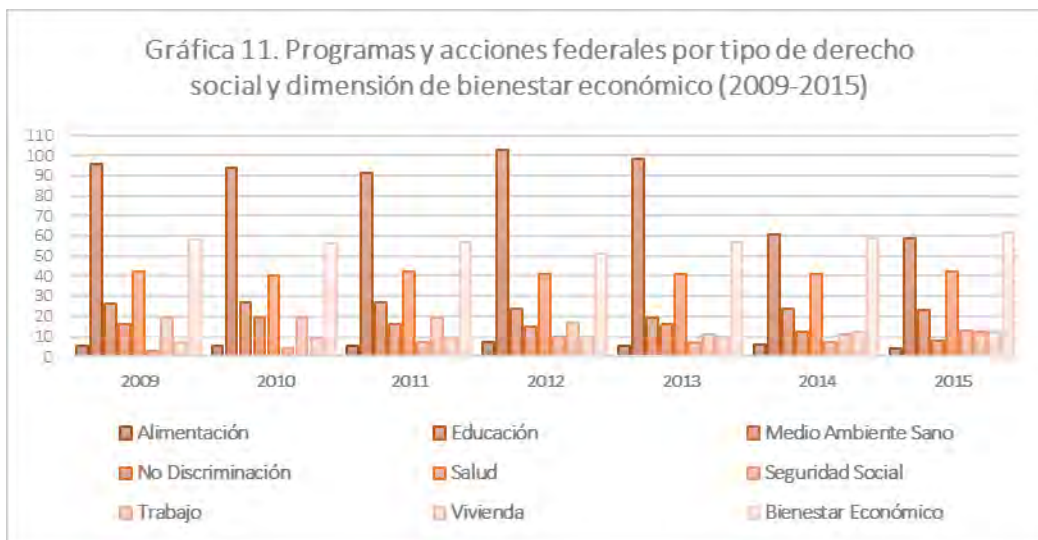
por evitar duplicidades llevó a una severa reducción en 86 programas de los existentes dos años antes, como puede observarse en la Gráfica 10 que presentamos a continuación.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

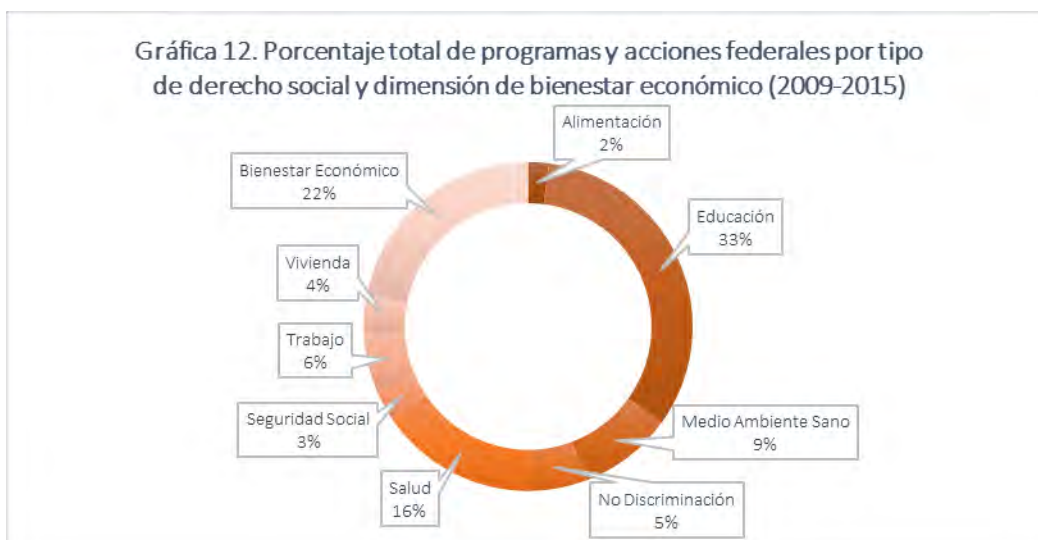
Por su parte, si consideramos los programas y acciones federales por tipo de derecho social, podemos observar que el derecho a la educación ocupa un lugar destacado dentro de los ocho derechos sociales y el bienestar económico que toma CONEVAL.

En la Gráfica 11 se agruparon los programas y acciones federales por tipo de derecho social y dimensión del bienestar económico. Se puede constatar que en cantidad son los programas y acciones en materia de educación los que destacan muy por encima del resto, seguidos muy de lejos por los orientados al bienestar económico y a la salud. La gráfica también nos permite apreciar el cambio de enfoque que tienen los programa con el cambio de administración federal, a partir del 2013 los programas y acciones orientados al derecho a la educación comienzan a declinar en número y en oposición al de bienestar económico; lo anterior considerando que en general el número total de acciones y programas federales comienza a disminuir.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

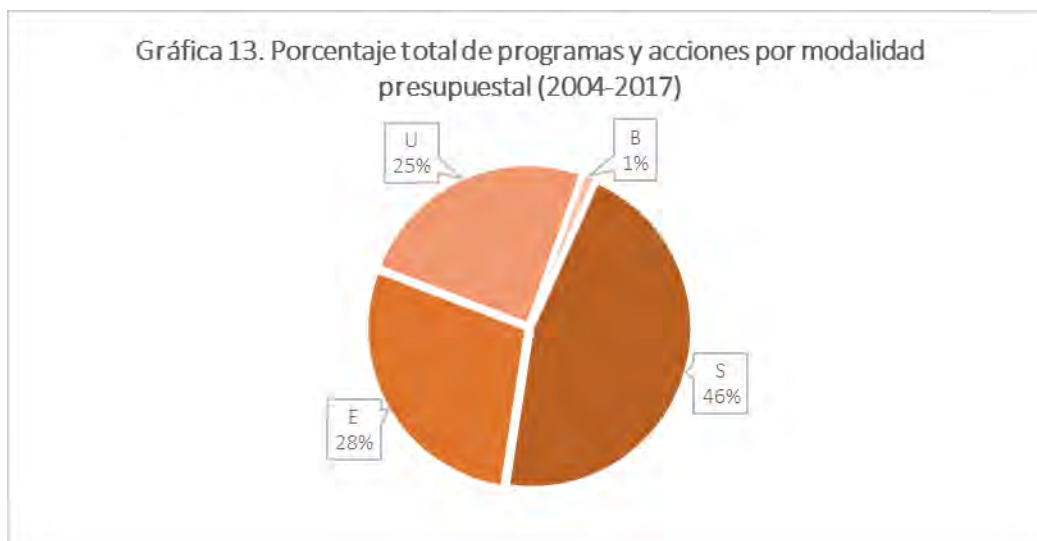
Durante 2009 a 2015 del total de programas y acciones federales contabilizados en el Inventario de CONEVAL, los destinados a asegurar el derecho social a la educación fueron del orden de 33%, los de bienestar económico el 22%, los que se centraban en el derecho a la salud abarcaron el 16% y los que tenían como objetivo un medio ambiente sano tan sólo el 9% del total de programas y acciones federales ejecutados en dicho periodo; como se ilustra en la Gráfica 12 a continuación.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

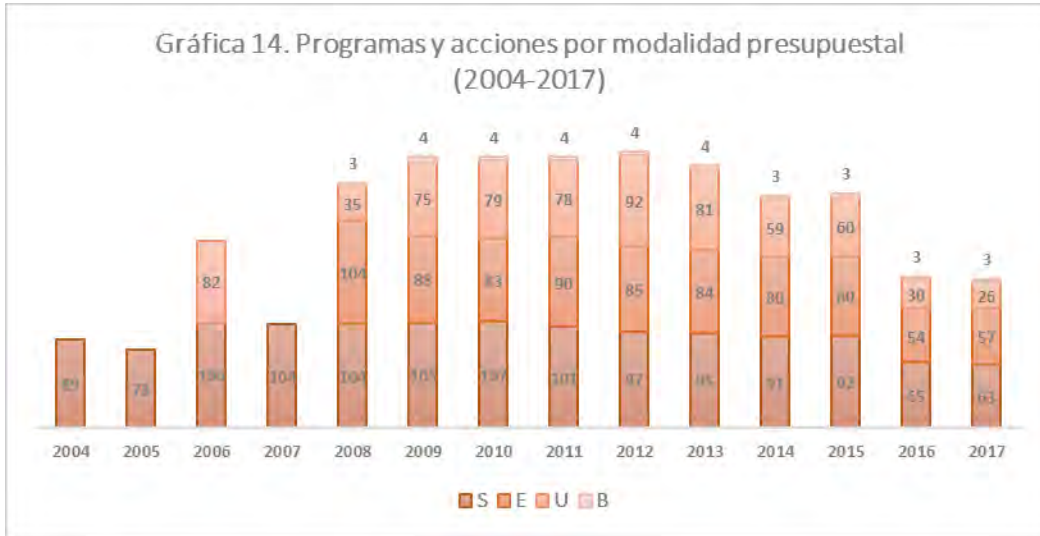
Como se aprecia en la Gráfica 13, en lo que respecta a las modalidades presupuestarias de los programas y acciones durante 2004 a 2017, los programas sujetos a Reglas de

Operación (clave presupuestaria S) son los que recibieron mayor cantidad de recursos al recibir el 46% del total, seguido de los programas de Prestación de Servicios Públicos (clave presupuestaria E) con un 28%; mientras que los destinados a otros programas y subsidios (con clave presupuestaria U) alcanzaron el 25% del total, y finalmente, la provisión de bienes y servicios públicos (con clave presupuestaria B) representan apenas el 1% del total de programas y acciones federales en dicho periodo.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En lo que respecta al número de programas y acciones federales por modalidad presupuestal durante 2004 y 2017, podemos señalar que efectivamente se tiene un mayor número de registro de los programas sujetos a Reglas de Operación, los cuales en algunos años llegan a ser los únicos considerados dentro del Inventario de CONEVAL como ocurre con los años 2004, 2005 y 2007. En la Gráfica 14 se aprecia que después de los programas sujetos a reglas de operación, le siguen en importancia los programas y acciones federales que se dedican a la prestación de servicios públicos y finalmente, otros programas de subsidios.



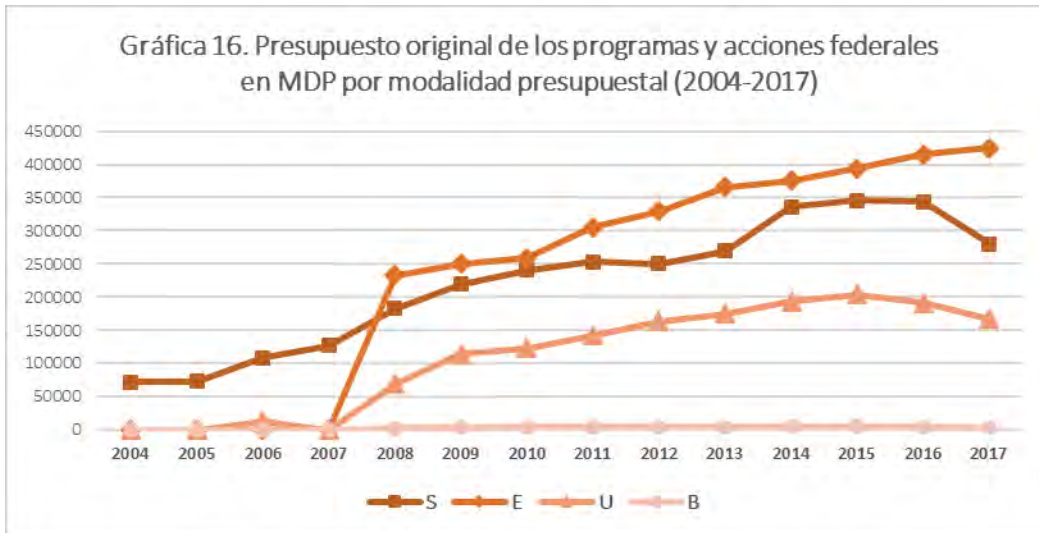
FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Sin embargo, a pesar de que el número total de programas y acciones federales ha venido disminuyendo en el último lustro, el monto presupuestal original destinado a ellos se ha incrementado consecutivamente alcanzando su máxima cifra en 2016 cuando se destinan más de 953 millones de pesos en programas y acciones federales. No obstante, en 2017 el monto se reduce significativamente alcanzando poco más de 875 millones de pesos, tal como puede apreciarse en la Gráfica 15. Conviene resaltar que el incremento en el presupuesto original aumento constantemente durante casi una década, el cambio significativo lo sufrió en 2008 cuando el monto creció cerca de cuatro veces la cantidad presupuestada el año anterior, es así como se pasa de 126 mil millones en 2007 a 487 mil millones de pesos en 2008.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

No obstante, a pesar de que el número de programas y acciones federales que ocupan Reglas de Operación es el que mayor peso ocupa, esto no se refleja en el presupuesto original, como resaltamos en la Gráfica 16. Al respecto, los programas y acciones federales que se dedican a la prestación de servicios públicos reciben mayor cantidad de presupuesto original. Por ejemplo, tan sólo en el 2017 los programas y acciones con modalidad presupuestal E recibieron poco más de 425 mil millones de pesos, mientras que los que tienen modalidad presupuestal S tan sólo recibieron alrededor de 280 mil millones de pesos, una diferencia significativa considerando que los programas sujetos a reglas de operación presentan mayor transparencia y estructura en cuanto a la población que busca atender y la manera en que se asignan estos apoyos.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Durante 2004 y 2017 los programas y acciones federales agrupados en sus diferentes modalidades presupuestales tienen distintas formas de comportarse presupuestalmente, mientras que en conjunto los que tienen clave presupuestal S y U, tienen un crecimiento constante, los B no muestran un cambio sustantivo y en cambio, los que tienen modalidad presupuestal E tienen un incremento destacado por encima de todos los anteriores.

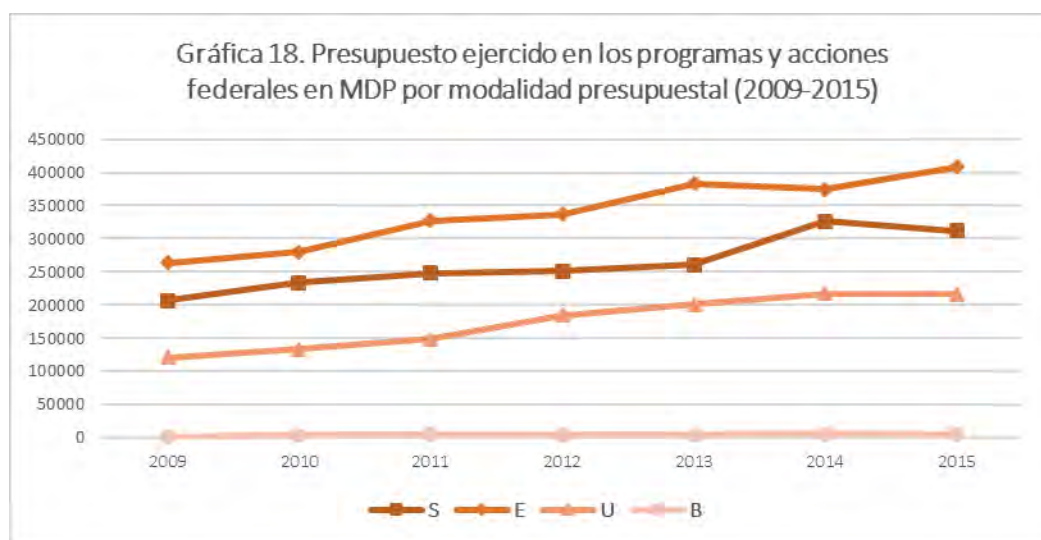
En consecuencia, como se ilustra en la Gráfica 17 si comparamos el presupuesto original que recibieron los programas y acciones de manera conjunta, los que tienen con modalidad presupuestal E alcanzaron el 42% del total, seguido por los de modalidad presupuestal S y U con 39 y 19 por ciento respectivamente, y finalmente, los que tienen

modalidad presupuestal B tuvieron una cifra mínima de medio punto porcentual del presupuesto original asignado durante el 2004 a 2017.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Es importante destacar que el presupuesto ejercido en los programas y acciones federales durante 2009 y 2015 representó la misma tendencia que el presupuesto original. Como se destaca abajo, los programas y acciones con clave presupuestal de E fueron los que mayor cantidad de recursos ejercieron, seguidos de las claves S y U, como puede apreciarse en la Gráfica 18 que se muestra a continuación.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Ahora bien, en otro nivel de análisis si clasificamos por tipo de institución encargada de los programas y acciones federales durante 2004 a 2017, podemos observar que la SEP tuvo el mayor acaparamiento de éstos. Como se aprecia en la Gráfica 19, de las 21 instituciones responsables de 2,834 programas y acciones federales, detectadas en el inventario durante dicho periodo, la SEP tiene preponderancia indiscutible durante los años de 2007 a 2017 periodo en que se disparan y potencian los programas y acciones federales para asegurar el derecho a la educación.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

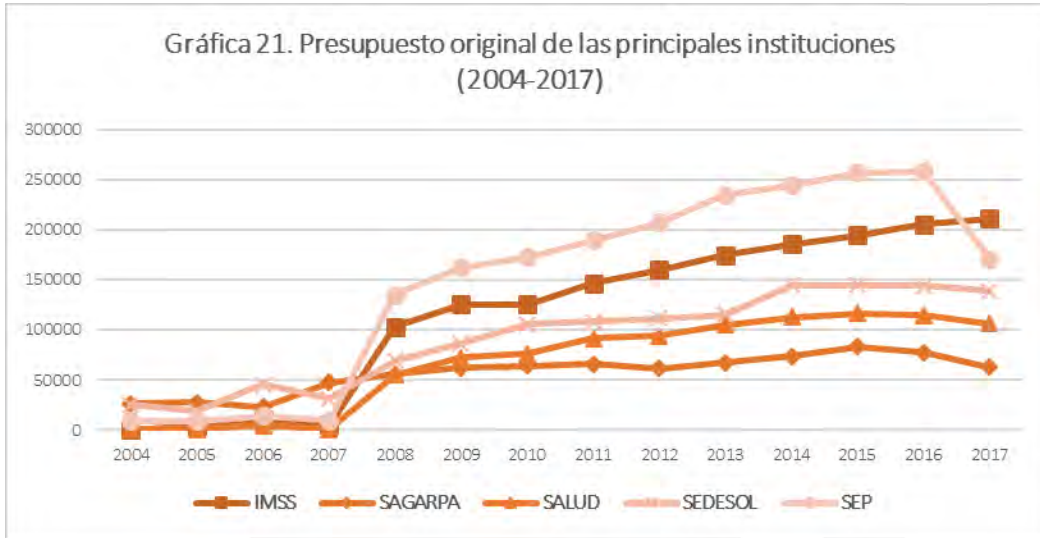
Por otra parte, del total de programas y acciones federales registrados por CONEVAL en su Inventario, son 7 las principales instituciones que concentran el 80% de todos los casos. Al interior de esta concentración de programas y acciones federales en pocas instituciones, destacamos en la Gráfica 20, que la SEP acapara el 35%, SEMARNAT el 16%, Sedesol el 13%, SAGARPA el 12%, la Secretaría de Salud el 10%, el ISSSTE el 8% y la SHCP el 6%.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

No obstante, cuando la comparación se hace por el monto de presupuesto original destinado a estas instituciones aparecen otros actores no considerados y desaparecen algunas instituciones. De esta manera, la SEP que como ya hemos visto lleva durante todo este periodo analizado una clara preponderancia, disminuye su influencia en los últimos años del estudio cuando pasa de más de contar con más de 258 mil millones de pesos en 2016 a tan solo 170 mil millones de pesos en 2017, como se observa en la Gráfica 21.

En contraparte, el IMSS es una de las entidades que mayor cantidad de presupuesto adquiere con el manejo de programas y acciones federales, llegando a ser mayor que el de la SEP. De tal manera que si el IMSS en el 2005 era responsable de apenas 4 mil millones de pesos, para el 2017 alcanzó la cifra de 211 mil millones de pesos, un crecimiento acelerado y muy por encima de todas las demás instituciones.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Sin embargo, como podemos constatar en la Gráfica 22, al analizar las cifras acumuladas durante el 2004 a 2017 la SEP continúa con la preponderancia presupuestal en los programas y acciones federal al concentrar cerca del 26% del total de los recursos destinados, seguido por el IMSS con cerca del 21%, Sedesol con 16%, la Secretaría de Salud con cerca de 12% y Sagarpa con casi el 10%, como puede observarse en la gráfica siguiente.

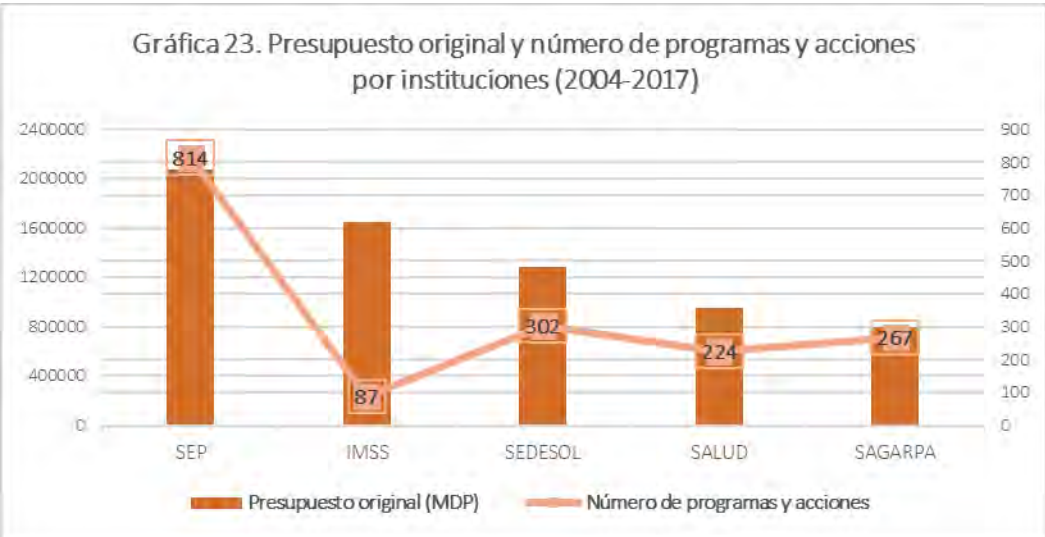


FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En consecuencia, a pesar de que la SEP es la institución que cuenta con mayor número de programas y acciones federales en materia de desarrollo social, el monto presupuestal

que recibe para operar los mismos no es proporcional a lo que recibe el IMSS. Por ejemplo, para operar los 814 programas y acciones a su cargo durante los años de 2004 a 2017, se destinaron cerca de 2 mil 74 mil millones de pesos, es decir un promedio de 2.5 mil millones de pesos asignados por cada programa y acción federal.

En cambio, el IMSS durante 2004 y 2017 operó tan sólo 87 programas y acciones a los cuales se les asignó un monto presupuestal de 1 mil 652 mil millones de pesos, destinando en promedio para cada programa y acción federal cerca de 19 mil millones de pesos; cifras muy por encima comparándolas incluso con las demás instituciones, como puede observarse en la Gráfica 23 a continuación:



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En resumen, pese a que durante el periodo de 2004 a 2017 se logra reducir de manera significativa el número total de programas y acciones, el presupuesto destinado a ellos no disminuye en la misma proporción, incluso tiene un repunte durante los primeros tres años de la administración de Enrique Peña.

Además, el monto destinado a los programas y acciones de acuerdo con la modalidad presupuestaria no ha variado mucho con el tiempo. No obstante, los programas y acciones clasificados con la clave presupuestaria E aumentaron su presupuesto, por lo cual son los que se llevan la mayor parte del presupuesto total y sin estar sujetos a ningún tipo de documento normativo como sí lo están los que tienen clave presupuestaria S.

Finalmente, los gastos por modalidad presupuestaria se han mantenido constantes a lo largo del periodo analizado; no obstante, el presupuesto asignado a los programas a

cargo de la SEP ha venido disminuyendo en el último año al igual que su número de programas y acciones, lo cual veremos de manera más detallada en el siguiente apartado.

5.4.2. PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE LA SEP

En el Inventario de CONEVAL tenemos registrados al menos 2,834 programas y acciones federales durante 2004 a 2017, dándonos una cifra promedio de 202 anualmente³². Si bien, la mayoría de los programas y acciones federales tienen un componente educativo y pueden estar en diversas dependencias, hemos optado por considerar solamente los que opera directamente la cabeza del sector. Así, la cifra se reduce cuando los agrupamos por la entidad responsable de operarlos, en este caso la SEP.

Durante el 2004 a 2017 la SEP tuvo a su cargo 814 programas y acciones federales en materia de desarrollo social, lo cual da un promedio de 58 intervenciones de política pública, las cuales en su mayoría están relacionadas con el derecho a la educación, aunque también buscaba garantizar otros derechos sociales reconocidos en la CPEUM. Al respecto podemos señalar que los años más álgidos ocurren durante 2008 a 2013 cuando llegan a operar en promedio alrededor de 90 programas y acciones federales en materia educativa, como puede apreciarse en la Gráfica 24. A partir de 2013 las cifras se reducen a la mitad y continúa decayendo cada año hasta alcanzar apenas 30 programas y acciones en 2017.

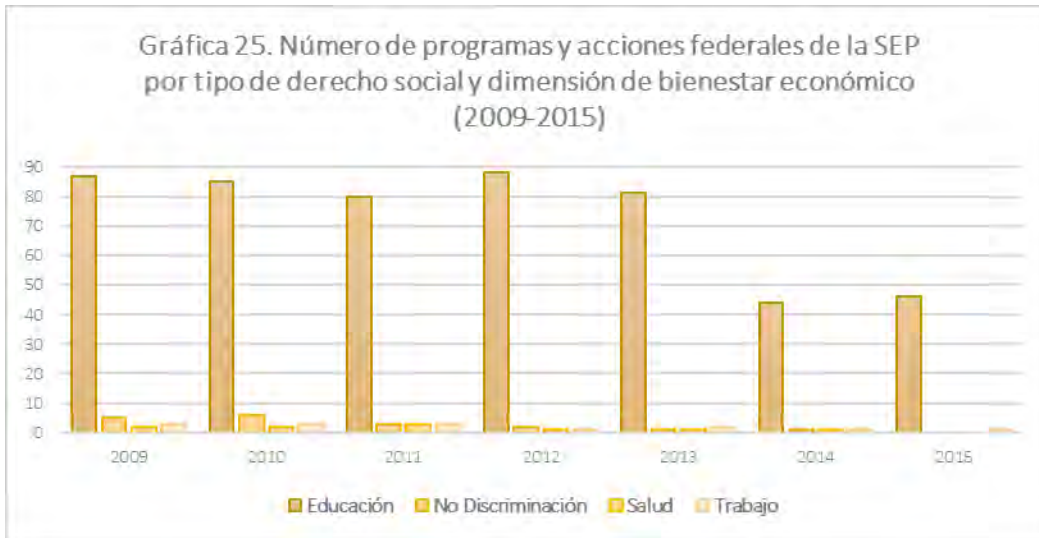
³² Las diferencias totales en el número de programas y acciones que obtenemos con respecto a las que señala CONEVAL en las publicaciones ya referidas se debe a que en el año 2015 el S071 "Programa de Empleo Temporal" es operado por tres dependencias (SEDESOL, SCT y SEMARNAT). Aunque cada dependencia genera su propia información, el Programa se cuenta una sola vez en la suma total del Inventario 2015 (que da un total de 233 programas y acciones de desarrollo social), pues se trata del mismo programa, nosotros hemos optado por distribuirlo entre las tres entidades responsables, de ahí la discrepancia que pudiera encontrarse entre nuestro recuento y los de CONEVAL.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Desde luego que los programas y acciones federales que están a cargo de la SEP buscan garantizar en alguna medida el derecho a la educación, también buscan garantizar otros ámbitos de los derechos sociales como la no discriminación, salud y trabajo. De acuerdo con el Inventario de CONEVAL, durante 2009 y 2015 existieron 553 programas y acciones de los cuales 511 fueron para garantizar el derecho a la educación, como se observa en la Gráfica 25. Durante este periodo el derecho a la educación fue en aumento hasta el 2013 cuando su número disminuye drásticamente hasta la mitad de lo alcanzado en años previos; por tanto, si en 2009 habían 87 programas y acciones federales en materia educativa para 2015 sólo existirán 46.

Por otra parte, como era de esperarse por no estar directamente vinculados con el propósito de la SEP los programas y acciones encaminados a la salud, trabajo o la no discriminación ocupan un lugar bastante marginal en comparación con los arriba descritos.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Acorde a lo que hemos expuesto hasta el momento, durante 2009 y 2015 del total de programas y acciones federales a cargo de la SEP, el 92% contribuyó a garantizar el derecho a la educación, el 3% a la no discriminación, otro porcentaje similar para el derecho al trabajo y finalmente 2% con el derecho a la salud, como puede constatarse en la Gráfica 26 que exponemos a continuación.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Ahora bien, si agrupamos los programas y acciones federales a cargo de la SEP durante 2004 y 2017 por modalidad presupuestal, podemos observar que durante 2008 a 2013 se incrementa considerablemente el número de intervenciones públicas de todo tipo. Como

se ilustra en la Gráfica 27 si bien, en un principio solo existían los programas sujetos a reglas de operación (clasificación S), se incrementan los programas que otorgan otra clase de subsidios (clasificación U) y los de prestación de servicios públicos (clasificación E), por su parte los que otorgan otro tipo de bienes (clasificación B) apenas tienen importante del total que maneja la SEP.

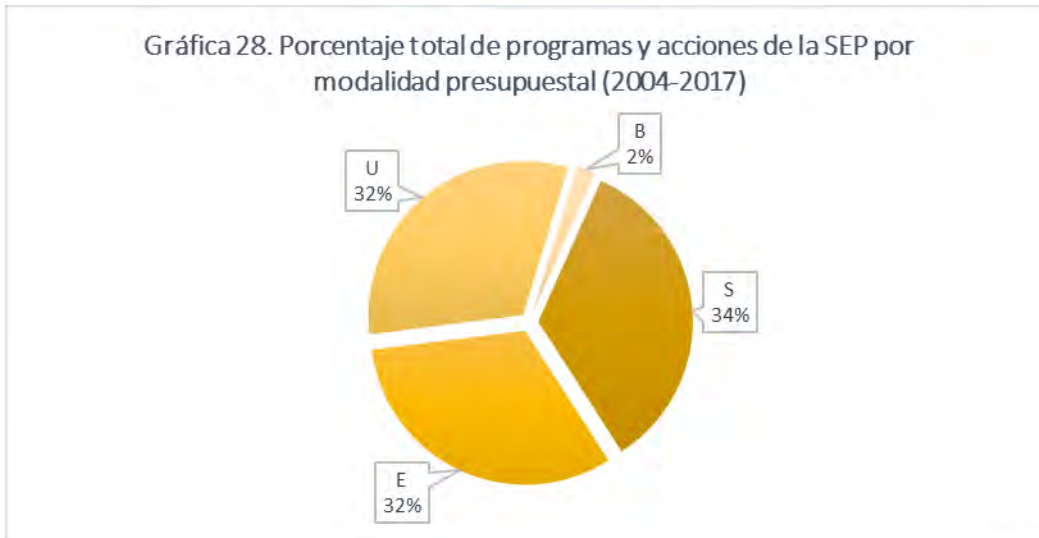
Como mencionábamos, en conjunto todos los programas y acciones disminuyen drásticamente a partir de 2013. Al respecto, los programas de subsidios que pasan de 34 en 2013 a tan sólo 11 en 2014 y a 7 en 2017. También puede apreciarse que los programas sujetos a reglas de operación se mantienen relativamente sin cambios, con un promedio anual de 20 programas por año.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

De esta manera, al hacer el recuento de 2004 al 2017 observamos que la SEP gestionó al menos 279 programas que tenían reglas de operación, 261 que hacían prestación de servicios y 258 que otorgaban otro tipo de subsidios. Como se ilustra en la Gráfica 28, los programas con clasificación S ocuparon el 34% del total, los de clasificación E y B el 32% respectivamente, mientras que los programas con clasificación B apenas fueron del orden del 2%.

Gráfica 28. Porcentaje total de programas y acciones de la SEP por modalidad presupuestal (2004-2017)



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En lo que respecta a la asignación de los recursos públicos, el presupuesto original de los programas y acciones federales a cargo de la SEP aumentó considerablemente durante el periodo analizado, al pasar de cerca de 9 mil millones de pesos en 2004 a más de 170 mil millones en 2017. Como puede apreciarse en la Gráfica 29 el salto presupuestal ocurre en 2008, fecha que coincide con el incremento de los programas y acciones a cargo de la SEP, cuando el presupuesto original pasa de cerca de 10 mil millones de pesos a 135 mil millones de pesos en 2009. A partir de ese periodo el presupuesto sigue creciendo de manera constante hasta alcanzar su expansión en 2016. En 2017, como ya hemos visto anteriormente, el presupuesto disminuye dramáticamente hasta alcanzar incluso cifras anteriores al año 2010.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Es interesante resaltar, que si bien el presupuesto original asignado a los programas y acciones a cargo de la SEP aumenta en el periodo analizado, estos cambios no se corresponden con el número de programas y acciones a su cargo, sino que resulta una asignación bastante atípica, como se aprecia en la Gráfica 30. De esta manera, si en 2005 se contaba con un presupuesto original de apenas 9 mil millones de pesos para 20 programas y acciones, al año siguiente se destinan poco más de 14 mil millones de pesos para atender a 52. Por otra parte, se puede observar que desde 2008 hasta 2013 el número de programas y acciones de la SEP crece constantemente casi de manera proporcional con el presupuesto asignado; a partir de 2014 cuando estos caen no lo hace así el presupuesto que continúa creciendo aunque los programas que atiende son la mitad, el desfase entre el presupuesto original y el número de programas y acciones parece un poco encontrar consistencia en 2017; sin embargo, en dicho año se atendía a 30 programas y acciones federales con más de 170 mil millones de pesos, con un promedio de aproximadamente 5 mil 600 millones de pesos por programa, en cambio en 2010 con un presupuesto casi similar se atendía a 96, es decir con un costo por programa de aproximadamente mil 800 millones de pesos.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

De esta manera, como se aprecia en la Gráfica 31, el monto presupuestal original en programas y acciones federales a cargo de la SEP durante el periodo estudiado quedó en su mayor parte ocupado por los programas y acciones federales clasificados como E con el 48%, seguidos por los U con el 38%, por su parte los que cuentan con reglas de operación tan solo recibieron el 13% y, finalmente, los clasificados como B apenas recibieron el 1% del total de los recursos gestionados por la SEP en ese periodo.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Cuando analizamos el comportamiento del presupuesto destinado a los programas y acciones federales con reglas de operación estos aumentan ligeramente en el periodo

analizado al pasar de 8.9 mil millones de pesos en 2004 a 17.8 mil millones de pesos en 2017, tal como se ilustra en la Gráfica 32. En cambio, la prestación de servicios públicos y otros subsidios tienen un crecimiento abrupto. Los programas con clasificación económica E pasa de 81.5 mil millones de peso en 2008 a poco más de 121 mil millones de pesos en 2016; sin embargo, para 2017 su presupuesto original se reduce casi a la mitad al ser de tan sólo 66 mil millones de pesos. Asimismo, los programas y acciones que otorgaban subsidios pasaron de 39.8 mil millones de pesos en 2008 a más de 100 mil millones de pesos en 2010, fecha a partir de la cual empezaron a disminuir su participación en el presupuesto original.

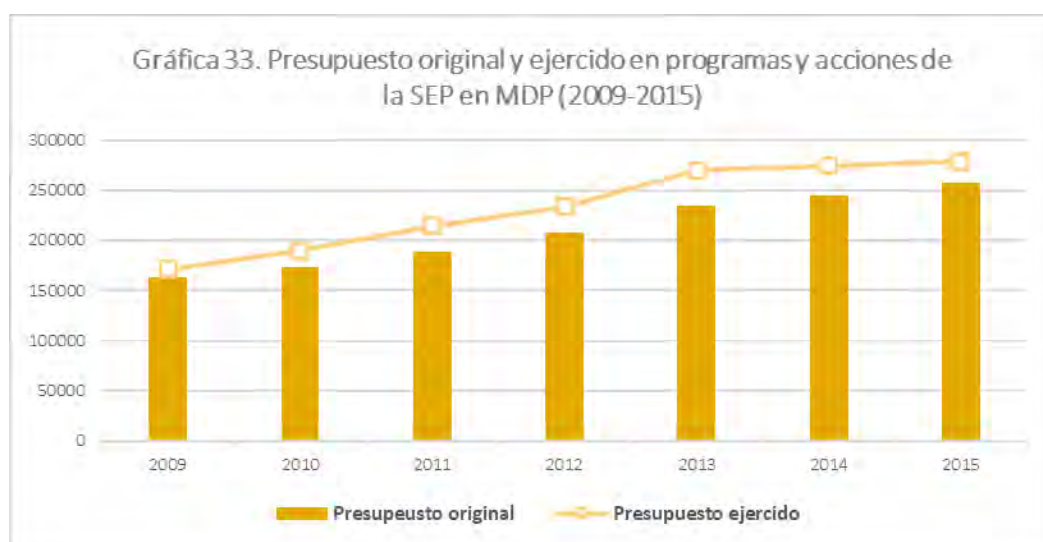


FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Los datos contenidos en el Inventario de CONEVAL solo nos permiten analizar el presupuesto ejercido para un corto periodo de 2009 a 2015. No obstante, podemos apreciar en la Gráfica 33 que el presupuesto ejercido en los programas y acciones federales a cargo de la SEP, siempre se encuentra muy por arriba del presupuesto asignado originalmente.

Esta diferencia es constante a lo largo de todo el periodo referido, por ejemplo, si en 2009 se tuvo un presupuesto ejercido de más de 170 mil millones de pesos cuando el presupuesto aprobado originalmente era de 162 mil millones de pesos. La diferencia entre el presupuesto autorizado y el ejercido es constante año con año, lo cual habla de una muy mala programación de metas y presupuesto, en promedio la diferencia resulta en un 11% en relación con el presupuesto original. En términos porcentuales esta diferencia

representó un aumento del 5% en 2009, 9.5% en 2010, 13.4% en 2011, 12.7% en 2012, 15% en 2013, 12.3% en 2014 y de 8.6% en 2015.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En la gráfica anteriormente expuesta se aprecia que la composición del presupuesto ejercido en programas y acciones a cargo de la SEP durante el 2009 y 2015 difiere mucho del presupuesto asignado originalmente. Se trata de un desequilibrio constante entre lo autorizado y ejercido en programas y acciones federales a cargo de la SEP. Diferencia nada despreciable considerando que los desbalances presupuestales van de los 8.2 mil millones de pesos en 2009 a los 35.2 mil millones de pesos en 2013, año en que ocurre la diferencia más significativa, como ya hemos mencionado.

Ahora bien, en lo que respecta al monto ejercido por modalidad presupuestal, la prestación de servicios públicos (clasificación E) ejerció cerca del 47%, los programas y acciones que otorgaban subsidios (clasificación U) concentraron el 43%, los programas sujetos a reglas de operación (clasificación S) ejercieron en 9% y, finalmente, los que otorgan otro tipo de bienes (clasificación B) apenas alcanzaron el 1% de los recursos públicos totales, como se muestra en la Gráfica 34 a continuación.

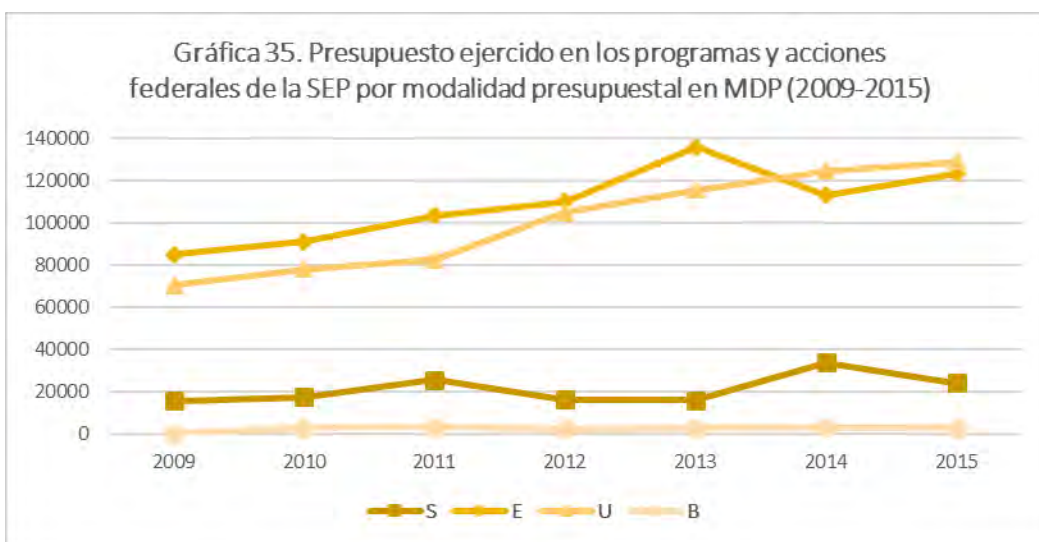
Gráfica 34. Presupuesto total ejercido en programas y acciones federales en MDP por modalidad presupuestal, porcentajes (2009-2015)



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Como puede apreciarse en la Gráfica 35 el presupuesto ejercido por los programas de modalidad presupuestal E fueron los que más recursos ejercieron al pasar de 84 mil millones de pesos en 2009 a su punto más alto en 2013 cuando ejercieron cerca de 136 mil millones de pesos, fecha a partir de la cual comenzó a disminuir su participación. Por su parte, los programas y acciones de modalidad presupuestal U tuvieron un constante crecimiento hasta ubicarse por encima de los demás, al pasar de 70 mil millones de pesos en 2009 a cerca de 129 mil millones en 2015.

Gráfica 35. Presupuesto ejercido en los programas y acciones federales de la SEP por modalidad presupuestal en MDP (2009-2015)



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

A partir de lo anterior, podemos señalar que existe una dinámica presupuestal que no coincide con el número de programas asignados a cada tipo de clasificación presupuestal. Mientras que el número total de programas y acciones federales con Reglas de Operación (clasificación S) alcanza a ser de 34%, tan sólo recibe un presupuesto equivalente al 13% si consideramos el presupuesto original, y tan solo del 9% si lo comparamos con el presupuesto total ejercido.

En cambio, los programas y acciones federales destinados a la prestación de servicios públicos (clasificación E) ejercieron cerca del 47% del total del presupuesto abarcando mayores recursos y siendo que del total de acciones y programas de la SEP con este rubro sólo alcanzaban a ser del 32% del total.

5.4.3. INVENTARIO FEDERAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EQUIDAD EDUCATIVA

El Inventario de programas y acciones federales de CONEVAL nos permite, en algunas ocasiones, obtener información más desagregada. De esta manera, partiendo del total de los programas y acciones registrados desde 2004 al 2017, hemos seleccionado como primer filtro solamente los que están a cargo de la SEP, a partir de ahí agrupamos para concentrarnos solamente en aquellos programas y acciones federales que en alguna medida contribuyen a la equidad educativa, tal como la hemos definido en los capítulos previos. Por tanto, muchos programas y acciones fueron excluidos de este recuento, en primera por no ceñirse a las características ya mencionadas y, en segundo lugar, por no concernirse a la población analizada, en este caso la educación básica.

De esta manera, podemos destacar al menos que existen unos programas que han sido constantes en algún momento del periodo analizado. Es preciso señalar que estos programas han sufrido modificaciones en su diseño resultado de lo cual han podido enfocarse de mejor manera, fusionado, transferidos a otra dependencia o simplemente desaparecidos. Debido a lo anterior, hemos podido detectar, de acuerdo con los criterios ya mencionados, solamente 19 programas y acciones federales en materia de equidad educativa orientados a la educación básica durante 2004 y 2017, los cuales destacamos en el siguiente cuadro.

**PROGRAMAS Y ACCIONES FEDEALES EN MATERIA DE EQUIDAD EDUCATIVA
EN EDUCACIÓN BÁSICA**

Clave presupuestal	Nombre del programa o acción	Año de inicio
E032	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género ¹	2007
E043	Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)	2007
S085	Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)	2007
E062	Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena (CONAFE) ²	2008
S022	Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza (CONAFE)	2007
S090	Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (CONAFE)	2004
E063	Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (CONAFE)	2007
S084	Programa de Apoyo para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	2007
E064	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	1981
S024	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	1981
E066	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	2014
U042	Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena ³	2009
S033	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	2003
S108	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	2003
S111	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	1981
S119	Programa Asesor Técnico Pedagógico ⁴	1998
S244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	2014
U031	Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	2007
U032	Atención Educativa a Grupos en Situación vulnerable en Educación Básica	2009

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL

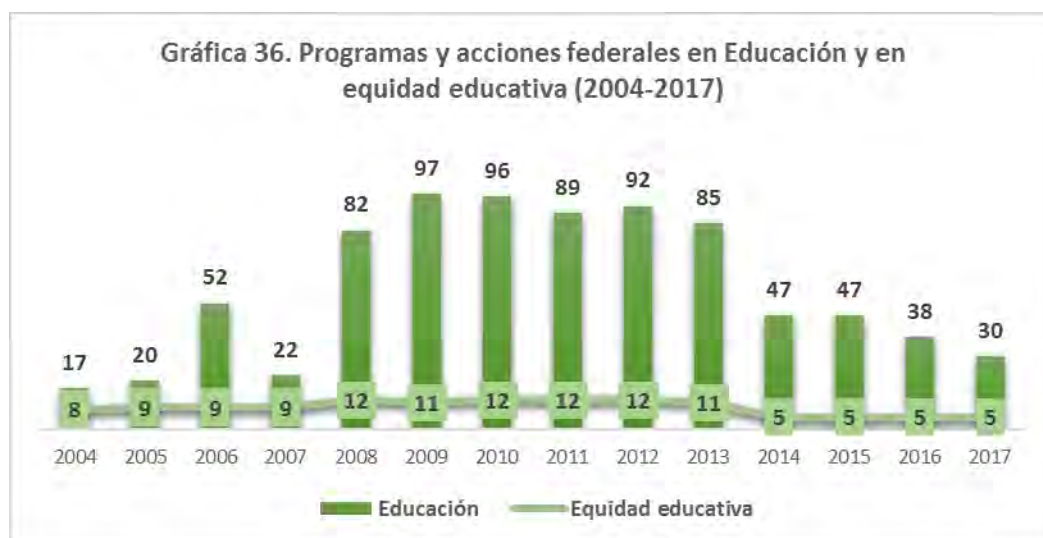
1 A partir de 2016 se llama Políticas de igualdad de género en el sector educativo.

2 El Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (E062) es resultado de la integración de dos programas que opera CONAFE: Modelos Comunitarios de Educación Inicial y Básica para la Población Mestiza e Indígena (S022) y Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante (S090).

3 A partir de 2013 se integra con el Programas Albergues Escolares Indígenas (S178) creado en 1972 y que operaba la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). De esta manera surge el Programa de Apoyo a la Educación Indígena (S178).

4 A partir de 2012 cambia de nombre a Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural (S119), siempre ha estado a cargo de la Dirección General de Educación Indígena de la SEP.

Ahora bien, los programas enlistados en el cuadro anterior son los que estudiaremos a continuación para comprender el peso y papel que tuvieron dentro del conjunto de la política educativa a cargo de la SEP. De esta manera del total de programas y acciones federales durante el periodo de 2004 al 2017 registrados con el componente educativo (814) tan sólo el 15.4% podemos considerarlos como programas que buscan contribuir a la equidad educativa en la educación básica (125). Estos programas y acciones constituyen una cifra bastante baja dentro del total y, aun así, en años recientes su cifra disminuyó para posteriormente mantenerse constante, como puede apreciarse en la Gráfica 36.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

A pesar de que durante 2008 y 2013 el número de programas y acciones educativos se elevan considerablemente, el aumento de los programas y acciones en materia de equidad tienen una participación marginal; incluso en 2017 existe un menor número en comparación con 2004. En consecuencia, durante el 2004 y 2017 los programas en materia de equidad educativa disminuyeron su participación relativa dentro del total de programas y acciones federales con componente educativo, como puede apreciarse en la Gráfica 37 durante dicho periodo pasaron de representar el 47 al 17 por ciento. En 2006 sufren su primera caída en la participación total al pasar de 45 a 17 por ciento, no obstante, se recupera en 2007 para alcanzar nuevamente un 40% fecha a partir de la cual comenzará a decrecer su participación en el total sin lograr recuperar sus lugares previos.

De esta manera, si trazáramos una línea promedio de los programas con componente educativo de equidad, durante este periodo sería cercana al 20 por ciento considerando el total de programas y acciones federales en materia educativa que tenía la SEP. Desde el año 2008 a pesar de que el número total de programas y acciones federales de educación se incrementan considerablemente, los que guardan un componente educativo permanecen inamovibles; lo que nos podría indicar una tendencia histórica de programas y acciones federales implementados y constituidos en administraciones pasadas y no tanto de creación de nuevos instrumentos para contribuir a la equidad en educación básica como se menciona en los PND y PSE ya analizados.

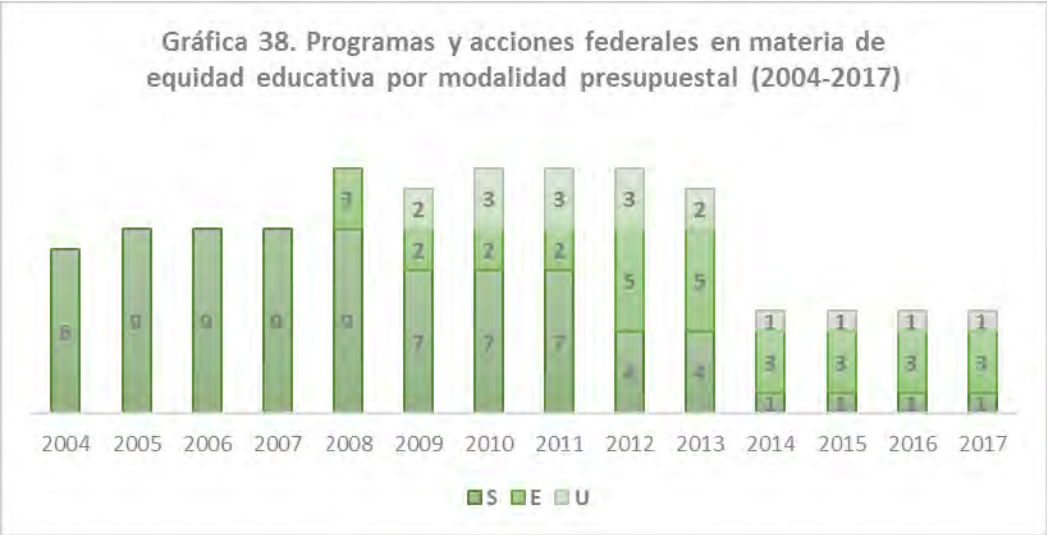
A partir del año 2008 su participación porcentual no rebasa los 20 puntos en promedio, será solamente a partir de 2014 cuando los programas en materia de educación disminuyen éstos sufren la misma inercia viéndose reducidos a tan sólo 5 programas y acciones federales desde el año 2014.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En lo que respecta a la clasificación económica de los programas y acciones federales en materia de equidad educativa, podemos apreciar en la Gráfica 38 que desde el 2004 abundan los programas y acciones sujetos a reglas de operación, no obstante, su número tiende a desaparecer durante dicho periodo al pasar de 8 a tan sólo 1 para los últimos años analizados. En cambio, los clasificados como prestación de servicios y subsidios aumentan en ese mismo lapso (2008-2013), para posteriormente disminuir a la mitad.

Finalmente, no existen programas y acciones con clasificación B, que son los que otorgan otro tipo de bienes, con algún componente destinado a la equidad educativa.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Derivado de lo anterior los programas y acciones federales con componente de equidad educativa se corresponden en mayor medida a los sujetos a reglas de operación con 62% del total, le siguen los que dan servicios educativos con 25% y, finalmente, los que otorgan subsidios con 13%, tal como puede observarse en la Gráfica 39. Del total de 125 programas y acciones federales detectados con un elemento que contribuya a la equidad educativa de 2004 a 2017 se distribuyen de la siguiente manera: 77 son clasificación presupuestal S, 31 son de clasificación E y 17 son clasificación U.

Gráfica 39. Porcentaje de programas y acciones federales en materia de equidad educativa por modalidad presupuestal (2004-2017)



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Ahora bien, el presupuesto original destinado a los programas y acciones federales en materia de equidad educativa también se incrementa durante dicho periodo estudiado, éste tiene su auge a partir del año 2008. De esta manera para los 8 programas y acciones federales que operaban en 2004 se destinaron cerca de 4 mil millones de pesos; mientras que en el año 2015 (la época que mayores recursos se asignaron a estos rubros) para operar 5 programas y acciones se destinaron más de 9 mil millones de pesos.

Al respecto cabe mencionar que el presupuesto si bien va en aumento no se comporta de manera lineal sino tiene visibles fluctuaciones que tienen que ver con la desaparición y creación de diversos programas y acciones federales durante las últimas dos administraciones, como puede apreciarse en la Gráfica 40. En consecuencia, éstos obedecen más a políticas gubernamentales que a una definición amplia de una política pública en este rubro.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Resalta el hecho de que los reglas de operación son los que ocupan el mayor número en el total de programas y acciones federales en materia de equidad educativa, el presupuesto se distribuye en sentido contrario; es decir, dentro del presupuesto original se les asignó casi la misma cantidad de recursos a los programas y acciones que dan prestación de servicios (46 por ciento) con los sujetos a reglas de operación (47 por ciento), como si tuvieran el mismo número de programas y acciones. Por su parte, los que otorgan subsidios apenas recibieron el 7 por ciento del presupuesto asignado originalmente, como se muestra en la Gráfica 41 líneas abajo.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

La inconsistencia en la asignación presupuestal queda expuesta cuando observamos la trayectoria de los recursos originales asignados por modalidad presupuestal a los programas y acciones federales en materia de equidad educativa. Si nos concentramos en la Gráfica 42 que exponemos abajo, podemos apreciar que 2011-2012 es el periodo en que cambian radicalmente la tradicional tendencia en la asignación presupuestal.

Los recursos asignados originalmente a los programas con reglas de operación van en constante aumento desde el 2004 pero a partir del 2012 esta tendencia se revierte dramáticamente. Razón por la cual si en 2011 se asignaron originalmente 7 mil millones de pesos para el año 2012 tan solo se destinaron 621 millones de pesos, una caída abrumadora de más del 91%.

En contraparte, los programas con modalidad presupuestal E muestran la situación contraria, estos programas y acciones federales recibieron en 2011 apenas 220 millones de pesos y para el año siguiente ya se les asignaba más de 7 mil millones de pesos, cantidad que en promedio se mantendrá durante los siguientes años hasta el presente.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En lo que respecta al presupuesto ejercido en los programas y acciones federales en materia de equidad educativa, el presupuesto ejercido siempre resulta inferior a lo que se tenía presupuestado originalmente, contrario a lo que pasa a nivel agregado con los programas educativos a cargo de la SEP. En consecuencia, podemos pensar que siempre hay un subejercicio en los programas y acciones de equidad educativa. Se asignan pocos

recursos y estos no son ni siquiera bien empleados, por lo cual existe el subejercicio y en consecuencia los recortes presupuestales.

Como puede notarse en la Gráfica 43 si en el año 2009 se ejercieron poco más de 7 mil millones de pesos en los 11 programas y acciones, para el año 2015 se ejercerán solamente 9.5 mil millones de pesos en los 5 programas y acciones que perduraron. Es decir, hay una incongruencia entre el número de programas y el presupuesto destinado a ellos, a pesar de que se simplifica administrativamente la carga de financiamiento continúa siendo elevada como si no hubiera existido un recorte de programas destinados a la equidad educativa.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En consecuencia, contrario al análisis del presupuesto original asignado, cuando estudiamos el presupuesto ejercido en los programas clasificados bajo la modalidad presupuestal E acumulan el 54% del total de recursos destinados a los programas y acciones federales en materia de equidad educativa; le siguen en orden de importancia los sujetos a Reglas de Operación (clasificación S) con el 38% y, finalmente, los de clasificación U, con tan sólo 8% del total, lo anterior puede observarse en la Gráfica 44 que presentamos abajo.

Gráfica 44. Presupuesto ejercido en programas y acciones federales en materia de equidad educativa por modalidad presupuestal, porcentajes (2009-2015)

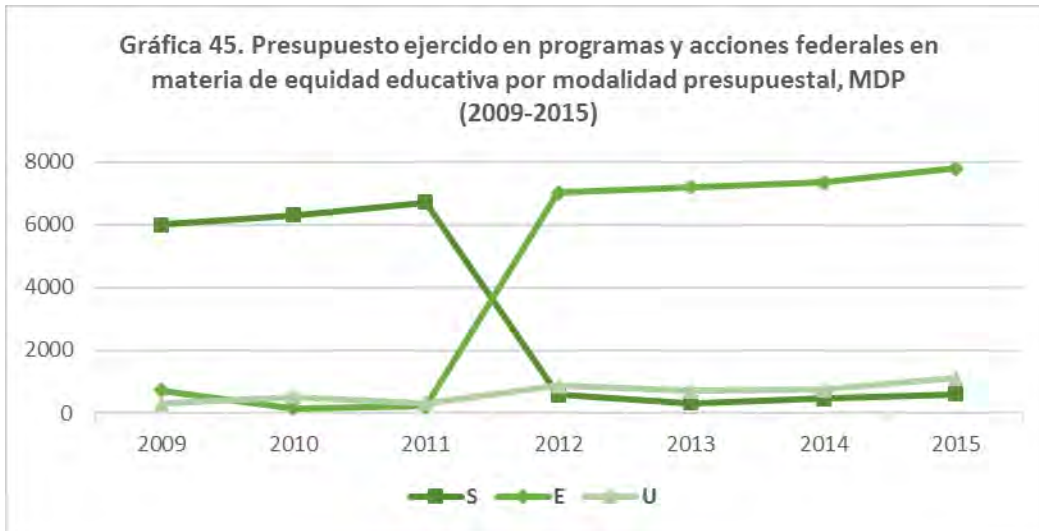


FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Consecuente con lo ya mencionado, el presupuesto ejercido en los programas y acciones federales en materia de equidad educativa se invierten en cuanto al total de recursos ejercidos, invirtiéndose los papeles entre los de modalidad S y E, como puede apreciarse en la Gráfica 45.

Por ejemplo, en el periodo 2011-2012 los programas y acciones sujetos a reglas de operación pasan de cerca de 7 mil millones de pesos a tan sólo 588 millones de pesos en 2012. En sentido opuesto, las intervenciones en los programas y acciones federales con modalidad E pasan de ejercer 204 millones de pesos en 2011 a poco más de 7 mil millones de pesos en 2012, cifra que continuará aumentándose en promedio durante los siguientes años.

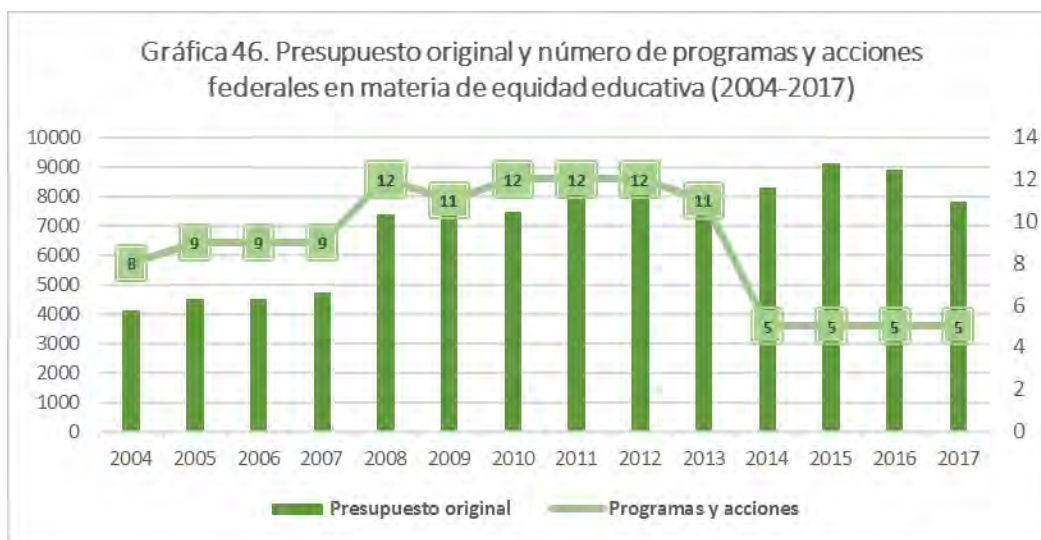
Conviene precisar que aunque no parezca tan notable como los casos anteriores, los programas y acciones con clave presupuestal U continúan un lento pero constante crecimiento, al pasar de ejercer cerca de 300 millones de pesos en 2009 a más de mil cien millones de pesos en 2015, un crecimiento real de 3.7 veces el monto original en tan sólo 6 años.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

Finalmente, hay que comentar que si bien el presupuesto original destinado a los programas y acciones federales en materia de equidad educativa va en aumento, sobre todo en el periodo que abarca de 2008 a 2013 esto coincide con el incremento en el número total de programas y acciones federales.

A partir de 2014 el presupuesto continúa aumentando, aunque con variaciones importantes, el número de los programas y acciones destinados a mejorar la equidad educativa se reduce en más de la mitad. De tal manera que si en el 2013 se destinaban más de 8 mil millones de pesos para atender 11 programas y acciones, en un costo promedio por programa de 747 millones de pesos por programa, para el año 2017 el presupuesto original había caído ligeramente a alrededor de 7.8 mil millones de pesos con la diferencia de que solamente operaban en esa fecha 5 programas y acciones federales en materia de equidad educativa, como se ilustra en la Gráfica 46 a continuación, lo que equivaldría a poco más de mil quinientos millones de pesos por programa.



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL

En consecuencia, el presupuesto destinado a los programas y acciones federales en materia de equidad educativa aumenta ligeramente, el número de intervenciones públicas disminuye paulatinamente hasta alcanzar cifras menores a las de hace 13 años. El presupuesto aumenta en los años en que surgen más programas que otorgan servicios públicos relacionados con la educación, mientras que los programas sujetos a reglas de operación disminuyen. Por tanto, no podemos hablar de una política educativa en materia de equidad educativa sino de diversas políticas gubernamentales que se alternan y yuxtaponen en el decurso de los sexenios presidenciales. De ahí la gran variación e inconsistencia en el monto presupuestal asignado y su vinculación con los programas y acciones federales que buscan garantizar el derecho social a la equidad educativa.

5.4. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Al principio de este capítulo resaltábamos la importancia del análisis de las políticas públicas, la cual nos ha servido para analizar concretamente las políticas gubernamentales en materia de equidad que se han implementado en México durante las pasadas cuatro administraciones federales. Aunque no hay una sola manera de plantear el ciclo de las políticas públicas; hemos optado por resumirla de manera simplificada en cinco procesos: a) Identificación y definición del problema; b) Formulación de las alternativas de solución; c) Adopción de una alternativa; d) Implementación de la alternativa seleccionada; y, finalmente, e) Evaluación de los resultados.

El analista de políticas públicas intenta dar un orden a los procesos que considera más importantes y, en consecuencia, se sitúa en una etapa del ciclo de las políticas públicas,

ya sea en su etapa pre decisional o post decisional, es decir, en la elaboración o implementación de la política pública. Nosotros hemos optado por situarnos en la etapa post decisional, es decir en el análisis de los resultados de las políticas a raíz del seguimiento de las políticas educativas implementadas y, concretamente, las que hacen referencia a las políticas en materia de equidad en educación básica.

Lo anteriormente expuesto es acorde con lo enunciado en capítulos anteriores cuando hablábamos de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los Programas Sectoriales de Educación. Al respecto señalábamos que estos son los principales conductores para los programas y acciones federales en cuestión de política pública; por tanto, en cada administración se crean, desaparecen, se fusionan o se continúan los programas y acciones acordes para lograr los objetivos del gobierno.

En consecuencia, el conjunto de programas y líneas de acción emprendidas por el gobierno para influir sobre una problemática detectada es una política pública. Como señala Manuel Tamayo, “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

En nuestro país, el proceso de evaluación de políticas públicas ha sido de reciente creación. Un cambio significativo se da en 1998, cuando el Congreso de la Unión consigna que todos los programas federales que otorgan subsidios deberán orientarse por unas Reglas de Operación, en dichas reglas se identifican su objetivo, su población beneficiaria y el mecanismo de operación del programa. No obstante, será hasta 2004, cuando con la publicación de la LGDS y, en especial en 2006 con, la creación del CONEVAL, que en nuestro país se comienza a realizar la evaluación de la política social, buscando que los programas, estrategias y acciones cumplan el objetivo para el cual fueron creados y en su defecto señalar los hallazgos para modificarlos, reestructurarlos o en su defecto, suspenderlos.

En sentido estricto, los programas y acciones de política pública que realiza el gobierno deberán contribuir a la realización de los derechos sociales estipulados en la CPEUM y detallados en la LGDS. En consecuencia, el Estado mexicano deberá regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios de los programas sociales; así como establecer los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de política de desarrollo social.

Teniendo conocimiento de lo anterior hemos procedido a realizar un estudio del comportamiento que han tenido los programas y acciones federales en congruencia con

los objetivos expresados en los PND y los PSE, reseñados previamente. Lo cuales, como hemos analizado, contienen como objetivos lograr la equidad educativa entre los grupos más vulnerables o marginados. Para los propósitos del presente trabajo optamos por el análisis de los programas y acciones al considerarlos los principales instrumentos con los cuales se llevan a cabo las políticas gubernamentales.

A partir de la información contenida en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social que hace CONEVAL desde 2007. Hemos observado que el número de programas y acciones autorizados anualmente han tenido un notable incremento desde el 2004 a 2012, momento a partir del cual comienzan a disminuir, a excepción del ligero incremento en 2015; para el año 2017 se tuvo una severa reducción en el número total de programas y acciones con la finalidad de evitar duplicidades de objetivos y apoyos.

Del total de los programas y acciones federales por tipo de derecho social, podemos observar que el derecho a la educación ocupa un lugar destacado dentro de los ocho derechos sociales y el bienestar económico que toma CONEVAL. Lo anterior se refuerza al clasificar por el tipo de institución encargada de los programas y acciones federales, de las 21 instituciones responsables de los 2,834 programas y acciones federales, la SEP contó con el mayor acaparamiento, incluso durante los años de 2006 a 2017 periodo en que se disparan y potencian los programas y acciones federales para asegurar el derecho a la educación.

El Inventario de programas y acciones federales de CONEVAL nos permite, en algunas ocasiones, obtener información más desagregada; por lo cual hemos seleccionado solamente los que están a cargo de la SEP y, que en alguna medida contribuyen a la equidad educativa, tal como la hemos definido en los capítulos previos. Con lo cual obtuvimos que los programas y acciones federales en materia de equidad educativa constituyen una cifra bastante baja dentro del total que administra la SEP. En los años de mayor crecimiento de los programas educativos, los que tenían elementos que contribuían a la equidad, disminuyeron su participación en el total, durante dicho periodo, pasaron de representar el 47 al 16 por ciento, no sólo disminuyen en cantidad sino que permanecen inamovibles; con lo cual podemos señalar que existe una inercia histórica de programas y acciones federales implementados y constituidos en administraciones pasadas y que continúan, no hay por tanto, programas y acciones federales de reciente creación que contribuyan a la equidad en educación básica.

6. EL FINANCIAMIENTO Y LA EQUIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO

En las sociedades modernas la educación es considerada un derecho humano básico que permite desarrollar las capacidades intelectuales de la población y mejorar las condiciones de vida de las personas, constituyéndose en el detonante del cambio social, material y cultural de su población. En concordancia con el mandato constitucional, el Estado mexicano está obligado a garantizar a toda su población la educación básica; la cual, de acuerdo a las últimas reformas planteadas abarca desde la educación preescolar hasta la media superior³³. Por tal motivo, el Estado mexicano está conminado a erogar los recursos necesarios para garantizar este derecho; de ahí que sea indispensable conocer cómo gasta el gobierno y si éste gasto es suficiente y adecuado para satisfacer ésta demanda de su ciudadanía.

6.1. GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN

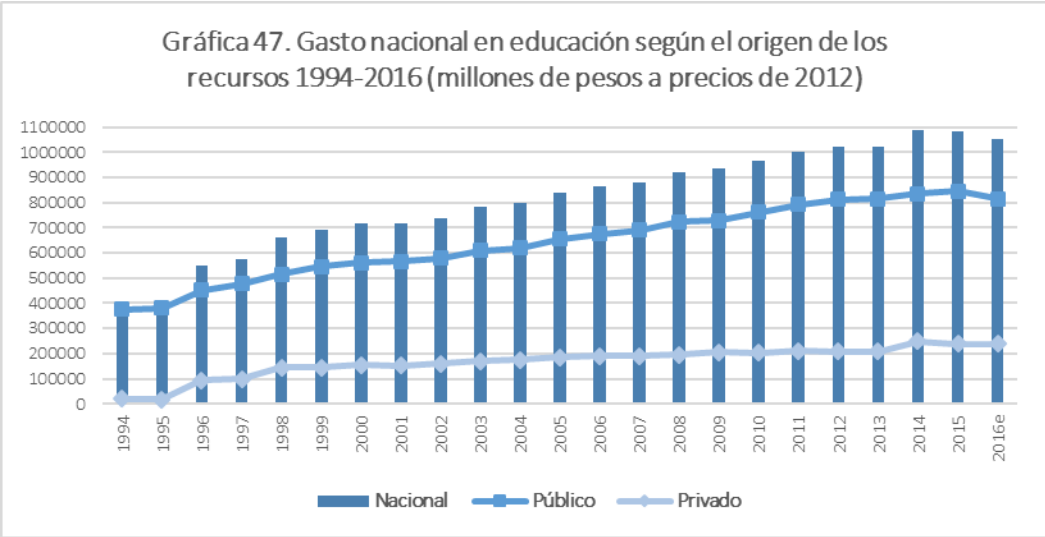
El gasto nacional en educación es el gasto total que realiza el sector público de una nación considerando sus distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. A esta sumatoria se debe añadir el gasto que realizan los particulares en educación. Lo anterior conforma la parte de desarrollo social, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto. Otros rubros contemplados en Desarrollo Social serían la salud, protección ambiental, seguridad social, vivienda y servicios a la comunidad, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales.

El gasto público en educación se reporta a partir de la Cuenta Pública de la SHCP, mientras que el gasto privado se recopila mediante encuestas. No obstante, existen inconvenientes para conocer con precisión cuánto gastan los Estados y Municipios en educación ya que la información sólo se conoce a través del Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal el cual es difundido por la SEP.

Desde el año 1994 hasta 2016 el gasto del sector público en educación se ha duplicado al pasar de 375 mil millones de pesos a 816 mil millones de pesos. No obstante, el cambio más espectacular lo tuvo el sector privado el cual incrementó su gasto en términos reales en poco más de 11.5 veces en el mismo periodo al pasar de 20 mil millones de pesos a más de 238 mil millones de pesos.

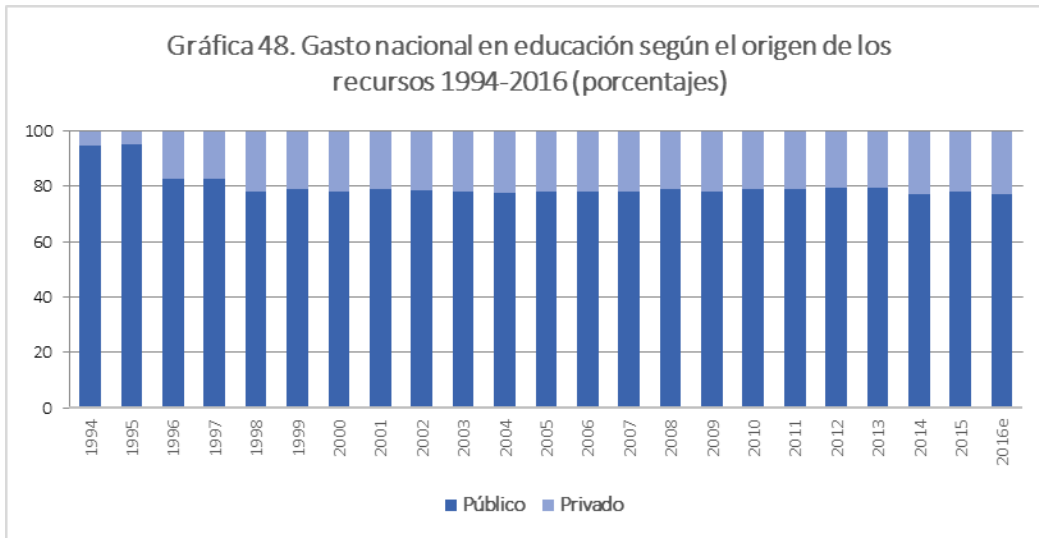
³³ En 2012 se elevó a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, cuya universalidad habrá de alcanzarse gradualmente hasta completarla en el ciclo escolar 2021-2022. Asimismo, desde febrero de 2013 el Estado mexicano se impuso el compromiso de garantizar la calidad de los distintos niveles que componen la educación obligatoria (INEE, 2015).

De manera conjunta el gasto nacional en educación casi se ha triplicado durante el periodo de 1994 a 2016, pasando de casi de 396 mil millones de pesos en 1994 a 1,054 mil millones de pesos en 2016, un aumento real en 2.6 veces el monto original, como se puede apreciar en el Gráfico 47 que presentamos abajo (ver ANEXO ESTADÍSTICO. CUADRO 4).



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

De lo dicho anteriormente, se constata que el gasto del sector público en educación ha disminuido en términos porcentuales 17.4 puntos porcentuales, al pasar de 94.8 a 77.4 por ciento durante 1994 y 2016. Por su parte el sector privado ha venido ganando terreno en el financiamiento educativo al incrementar su peso en la misma medida que cedía terreno el gasto público en educación, así pasó de 5.2 a 22.6 por ciento en dicho periodo, como puede apreciarse en la Gráfica 48. Como se nota en la gráfica de abajo, el salto abrupto se origina en 1996 al pasar de 4.7 a 17.3% su participación en el gasto nacional en educación, para posteriormente mostrar una participación estable que en promedio sitúa al gasto privado en 21 puntos porcentuales su participación en el total durante el periodo analizado. Al respecto, conviene precisar que en 1996, la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado educativo por lo cual este se contabiliza de mejor manera respecto a años anteriores, por lo tanto su monto aumenta. (Latapí y Ulloa, 2002).

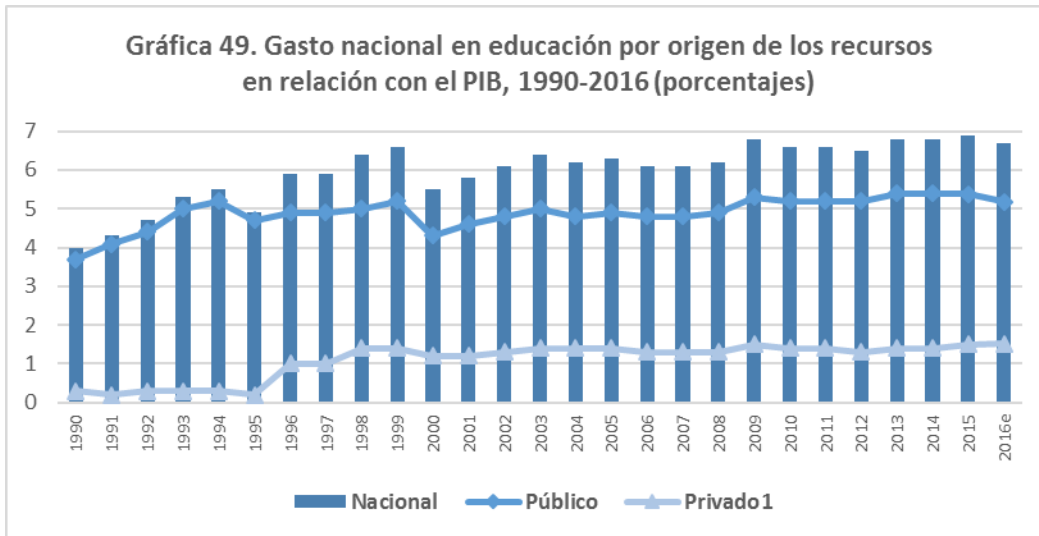


FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

Ahora bien, en diversos estudios relacionados con el tema educativo, el gasto nacional se calcula generalmente como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) con la finalidad de ser una variable que permita hacer comparaciones internacionales, correspondiendo al esfuerzo que se realiza para garantizar la educación, aunque también se considera en este rubro lo destinado a la investigación, cultura y deporte.

En lo que respecta a la participación del gasto en educación como porcentaje del PIB durante 1994 y 2016, el presupuesto público destinado al sector educativo es en promedio de 4.8%; sin mostrar crecimientos notables, pero sí periodos de declive o de estancamiento como se muestra en la Gráfica 49. En contraparte, el gasto que destina el sector privado pasa de 0.3 a 1.5 por ciento durante el mismo periodo, un incremento de 4.4 veces la cantidad inicial, lo cual es significativo si se considera además el estancamiento que ha sufrido el gasto público en educación en México como porcentaje del PIB.

De manera conjunta, tanto sector público y privado han realizado un gasto en educación el cual es de alrededor del 5.9% del PIB, mismo que se ha mantenido en crecimiento constante e inercialmente desde los últimos años referidos (ver ANEXO ESTADÍSTICO. CUADRO 5).



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

Una consideración que vale la pena destacar de la gráfica presentada arriba es que el aumento en los grados de escolaridad obligatoria, a consecuencia de las reformas a la ley, no ha estado acompañado de mayores gastos a la educación. Si ampliáramos nuestro periodo de estudio, podríamos observar que si bien desde la década de los ochenta se había mostrado un crecimiento en el financiamiento del sector público en la educación este financiamiento disminuye a partir de la crisis de 1994 y será solamente en años recientes cuando logra regresar a los valores previos a la crisis y superar su participación histórica. Lo cual nos habla de un rezago importante entre las necesidades educativas y el financiamiento a dicho sector durante al menos dos décadas.

De igual manera cabe destacar que si bien el sector privado ha incrementado su participación en el financiamiento educativo su rápido impulso ha mostrado signos de estancamiento desde el año 1998, a partir de este momento no se han realizado inversiones considerables en la educación. En consecuencia, cabe afirmar que tanto el sector público como el privado han mostrado poca disposición a incrementar su gasto en educación, éste se mantiene relativamente estable durante el periodo analizado a pesar de las crecientes demandas de recursos materiales y físicos que supondría satisfacer para toda la población el derecho a la educación básica.

Por otra parte, hay que señalar que el gasto nacional en educación como porcentaje del PIB nos sirve como referente para conocer los esfuerzos que otros países hacen para satisfacer este derecho entre su población. Si bien, es preciso aclarar que la muestra que presentamos tiene gran variabilidad entre los países por su nivel de desarrollo, nos

permite explorar los recursos destinados por algunos países de la OCDE como son: Canadá, Chile, Corea, España y Estados Unidos.

De acuerdo con la Gráfica 50 que presentamos líneas abajo México no está muy alejado del gasto nacional en educación, como proporción respecto al PIB nacional que realizan algunos de los países miembros de la OCDE. De los países señalados, el gasto en educación de México está por arriba de España, el cual presenta un promedio de gasto de 5% mientras que México ejerce cerca de 6.2% en esos años analizados como porcentaje del PIB. No obstante, queda por debajo de Corea del Sur, en donde el promedio de gasto destinado a la educación es de 7.4%, estados Unidos con 7.1%, Chile con 6.8% e incluso Canadá con 6.3%.

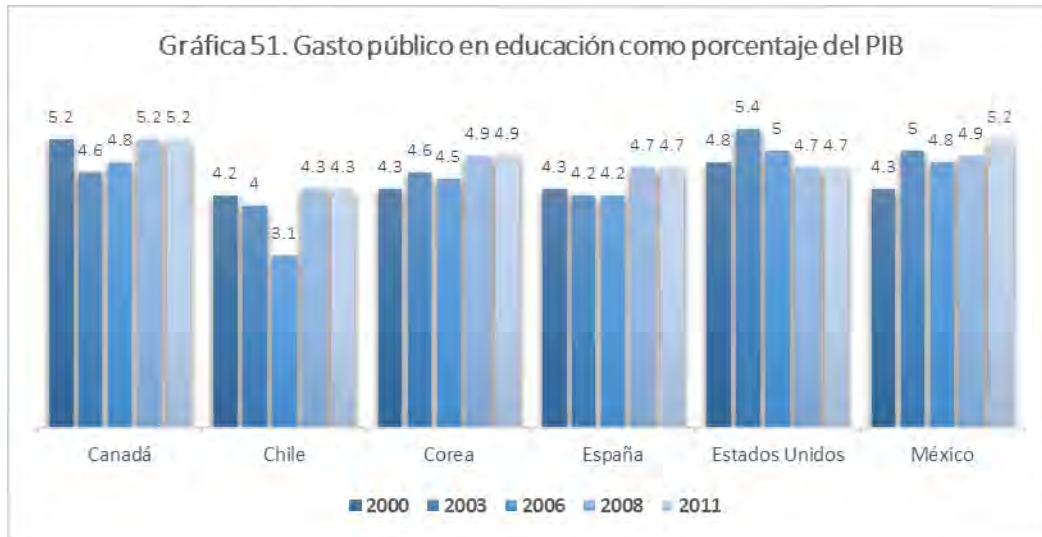


FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2006, 2009, 2014 y 2016)

Conviene mostrar de manera separada la participación que tiene el gasto público y el privado en el total de la educación como porcentaje del PIB. Como se ilustra en la Gráfica 51, para la muestra de países miembros de la OCDE, el gasto público ocupa la mayor parte de la aportación total a excepción de Chile, Corea y Estados Unidos, donde en promedio una tercera parte del gasto total en educación son aportadas por el sector privado. Para el año 2011 el gasto privado en educación respecto al total representó en Estados Unidos cerca del 32%, en Corea fue de 34% y en Chile de 38%.

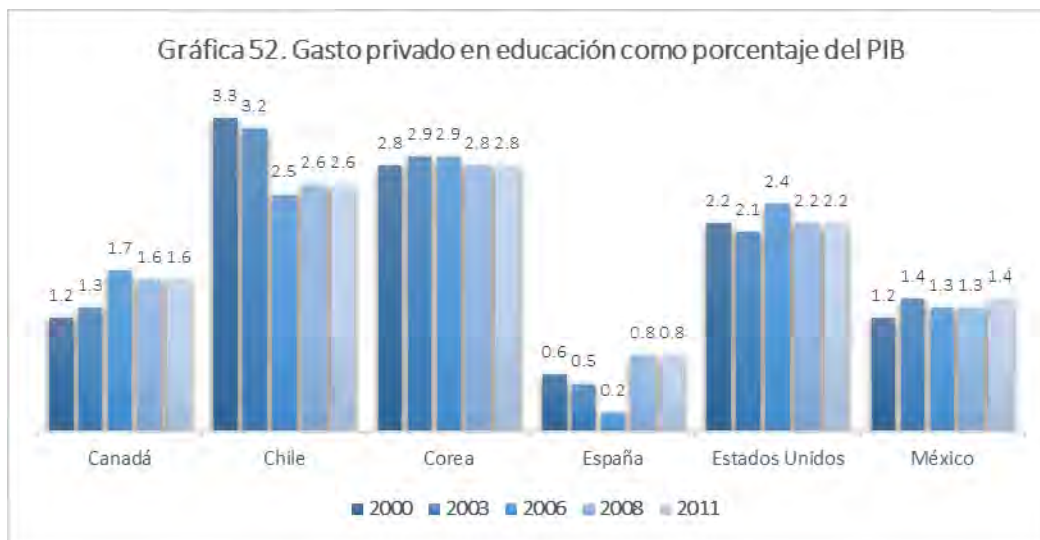
Al ser analizado de esta manera, el gasto público en educación en México en relación al PIB es de 4.8%, siendo superior a que realiza la república de Corea, Chile y España, pero

aún inferior al monto relativo promedio que destina Estados Unidos y Canadá en gasto público en relación con el PIB.



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2006, 2009, 2014 y 2016)

En cambio, cuando se compara el gasto privado en educación como porcentaje del PIB el contraste es significativo para los países comparados. Podemos constatar que en España el sector privado apenas representó cerca de 0.6% en gasto promedio para el mismo periodo, México en cambio tiene una participación del sector privado que representa poco más del 1% en relación con el total del gasto en educación privada; en conjunto el gasto privado en educación es significativamente mayor al que registra nuestro país, tal como podemos apreciar en la Gráfica 52 a continuación.



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2006, 2009, 2014 y 2016)

No obstante, lo señalado anteriormente, conviene precisar que un elevado gasto nacional en educación no necesariamente implica mejores condiciones educativas; en consecuencia, el gasto no es directamente proporcional a los buenos resultados académicos, de acuerdo con los estándares internacionales, para la medición del aprendizaje educativo como se evidencia frecuentemente para nuestro país cada que salen los resultados de las pruebas estandarizadas a nivel internacional (Mexicanos primero, 2013). Al respecto, es importante considerar que solo se trata de una comparación a partir de la participación relativa que tiene el gasto educativo como proporción del PIB, naturalmente si se compara lo destinado realmente en dichos sectores por esas diversas economías no sería adecuado ni pertinente dados los diversos grados de desarrollo industrial que existen en los países miembros de la OCDE.

6.2. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

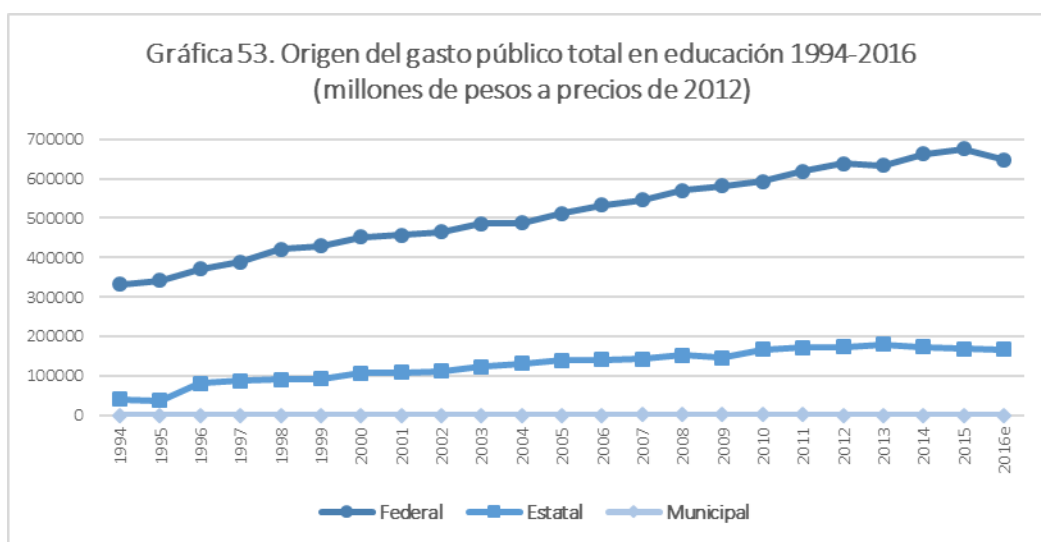
6.2.1. ORIGEN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO

El gasto público en educación abarca exclusivamente el gasto que realiza el Estado mexicano a través de sus distintos niveles de gobierno para la educación. El gasto federal incluye los Ramos 11, 25 y 33; mientras que la información de los Estados y municipios está muy poco registrada, como ya habíamos precisado líneas arriba.

Como ilustra la Gráfica 53 dentro del gasto público en educación el gasto federal es el que mayor peso tiene y por mucho en el financiamiento a la educación. Al respecto, se ha

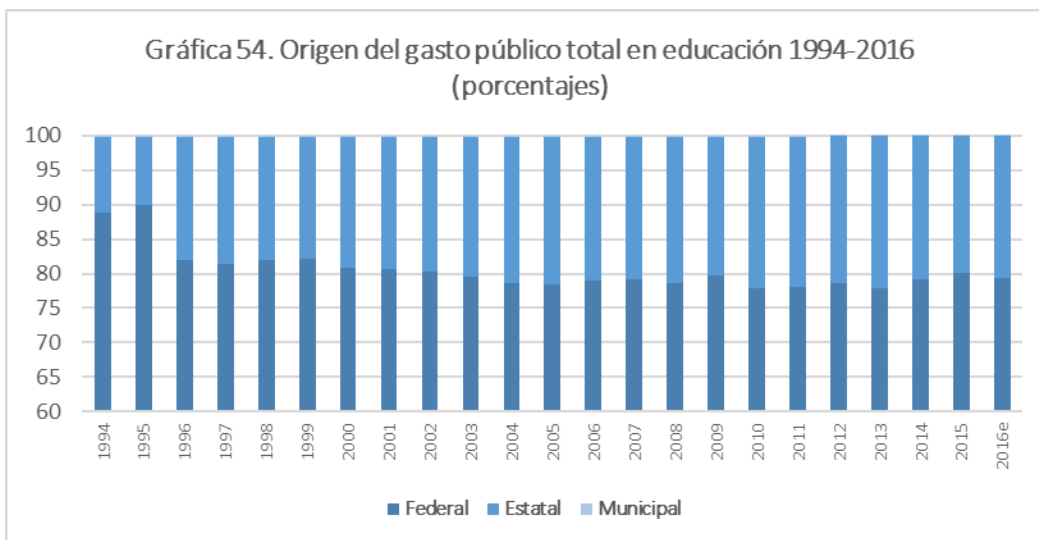
incrementado su presupuesto real en cerca del doble al pasar de 333 mil millones a 648 mil millones de pesos durante 1994 y 2016. En cambio, el sector estatal aumentó el monto destinado a la educación en más de 4 veces, durante el mismo periodo referido, al pasar de 41 mil millones a 168 mil millones de pesos, constituyéndose en el incremento más significativo en el gasto educativo del sector público. Por su parte, el sector municipal apenas ha mostrado ligeros incrementos en el financiamiento a la educación e incluso en términos reales ha disminuido su financiamiento en 520 millones de pesos.

Si consideramos en conjunto las tres fuentes de financiamiento podemos afirmar que el gasto público en educación se ha incrementado en precios reales más del doble, al pasar de 375 mil millones de pesos en 1994 a 816 mil millones de pesos en 2016, un incremento en más de 440 mil millones de pesos (ver ANEXO ESTADÍSTICO. CUADRO 6).



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

En la Gráfica 54 podemos constatar como el sector público federal ha venido perdiendo terreno en el financiamiento educativo desde la segunda mitad de la década de los noventa y el sector público estatal ha venido a suplir esta brecha, mientras que el sector municipal se encuentra en una posición prácticamente marginal e inexistente. De esta manera, la participación porcentual del gasto público federal respecto al total del gasto público en educación disminuyó durante 1994 y 2016 en 9.3 puntos porcentuales, mismos que aumentó el gasto estatal y municipal.



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

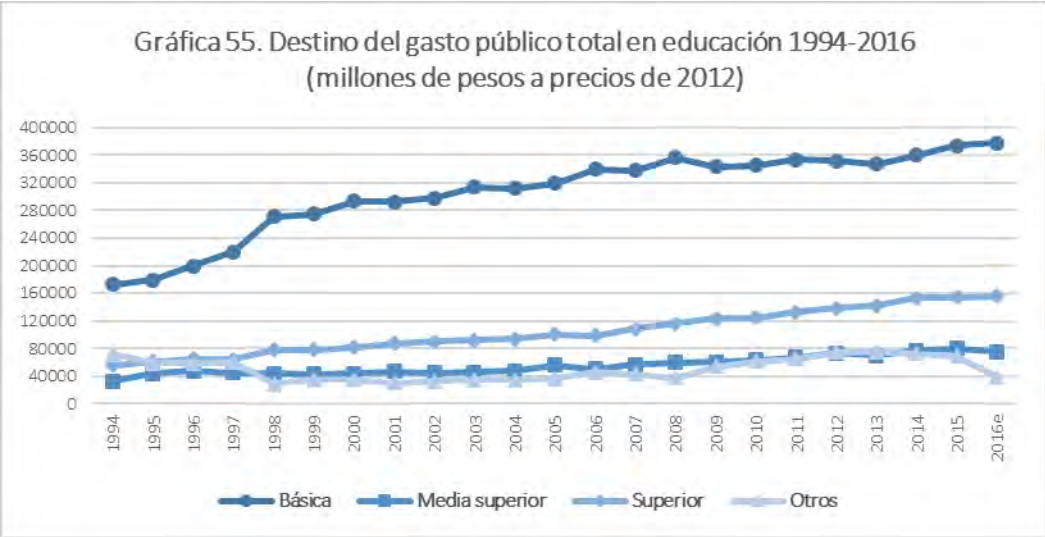
Conviene recordar que el 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). El cual pretendía, como su nombre lo indica, la modernización de la educación a partir del proceso de federalización educativa; es decir la descentralización de la enseñanza básica que significaba un reacomodo en el financiamiento a la educación de la federación a los estados. Además, de lo ya señalado, el ANMEB tenía un componente de reforma educativa consistente en la reforma curricular y de los libros de texto; las reformas a la carrera magisterial y la participación social en la educación (Latapí Sarre, 2004).

6.2.2. DESTINO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR NIVEL ESCOLAR

Ahora si cambiamos la perspectiva y analizamos el gasto por nivel educativo podemos constatar que la mayor parte de los recursos del sector público en educación son destinados a la educación básica, la educación superior y la media superior, en ese orden de importancia.

El gasto en educación básica aumentó más del doble durante 1994 y 2016 al pasar de 173 mil millones a 378 mil millones de pesos. En cambio, la educación media superior aumentó más del doble en términos relativos su financiamiento, aunque en términos absolutos está muy por debajo del gasto realizado en educación básica; su gasto avanzó de 33 mil millones a 76 mil millones de pesos constantes en esos veinte años. No obstante, el nivel educativo que tuvo un mayor incremento de su financiamiento fue la educación superior el cual casi triplica su monto durante 1994 y 2016, al pasar de 56 a

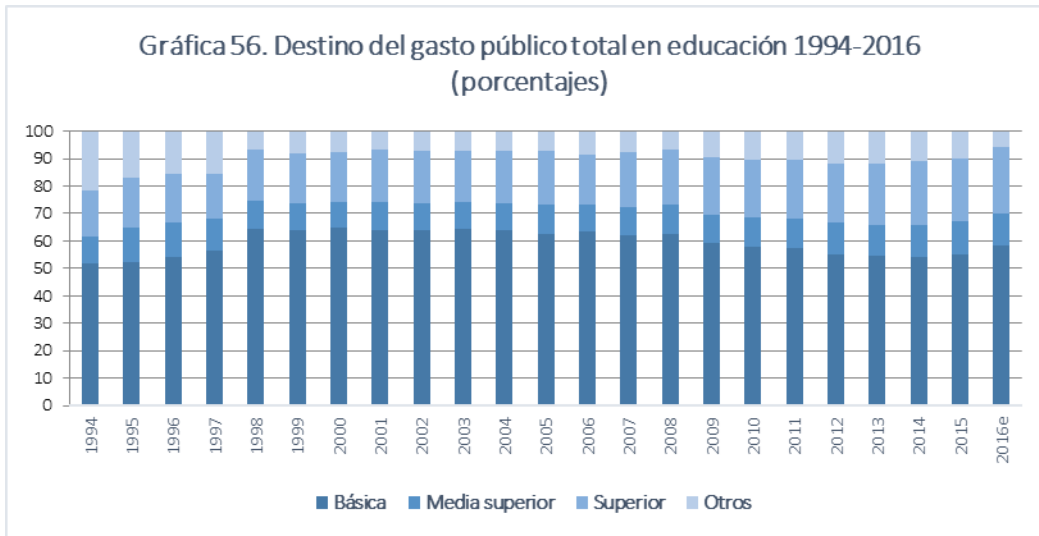
157 mil millones de pesos. Lo anteriormente expresado, puede constatarse cuando observamos que en términos absoluto durante 1994 y 2016 la educación básica aumentó su monto presupuestal en 205 mil millones de pesos, la educación media superior en 42 mil millones de pesos y la educación superior en 100 mil millones de pesos. (ver ANEXO ESTADÍSTICO. CUADRO 7).



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

Conviene mencionar que en el rubro “Otros” se encuentra el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, educación para adultos, cultura y deporte, así como los gastos de la administración central. Como puede apreciarse, por la gráfica arriba presentada, el rubro “Otros” tiene un comportamiento muy similar al gasto destinado en educación media superior y absorbe gran parte de los recursos que podrían canalizarse a los demás niveles educativos que necesitan financiamiento.

En términos porcentuales la educación básica tuvo un incremento durante 1998 a 2008 para posteriormente decrecer su participación hasta los niveles registrados en 1997. La educación superior apenas ha tenido un incremento en su presupuesto de cerca de dos por ciento, con constantes variaciones a lo largo del tiempo. En cambio, el sector que registra un crecimiento sostenido de su participación es la educación superior que gana cerca de 7 puntos porcentuales, como puede observarse en la Gráfica 56 a continuación:

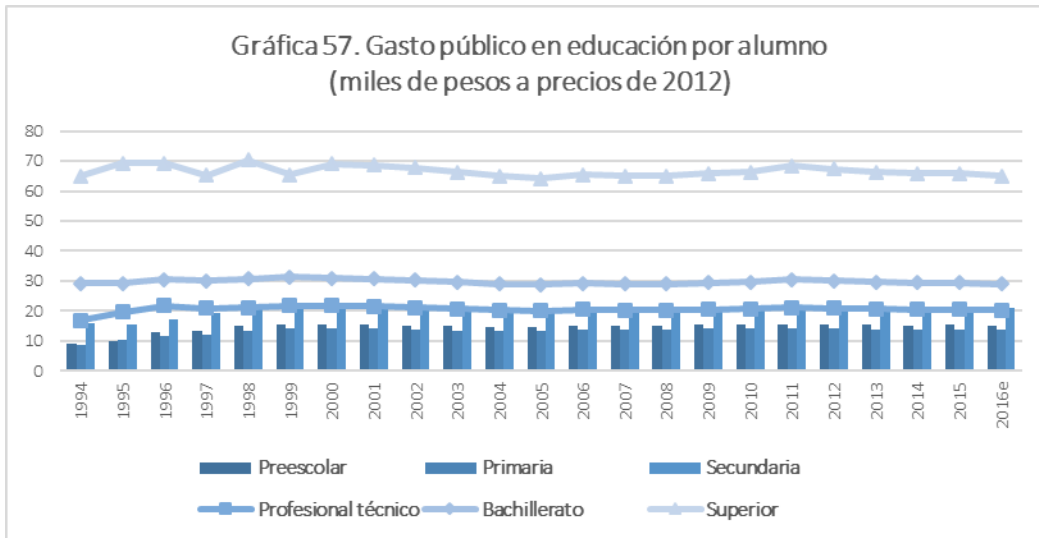


FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

A partir de lo anteriormente expuesto se aprecia que el nivel educativo que obtuvo mayores recursos fue el superior, el cual pasó de 16.7 a 24.1 por ciento respecto al gasto público total destinado a la educación. Si bien en la educación básica y la media superior tuvieron incrementos durante una década, estos regresaron a los niveles correspondientes a la década de los noventa, en este sentido hubo un retroceso en su participación. Esta variabilidad en los montos para la educación básica y media superior no son consistentes con las modificaciones a la ley que consideran estos niveles como obligatorios, por lo cual tendría que haber mayor concurrencia de recursos hacia estos niveles educativos.

6.2.3. DESTINO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR ALUMNO

El gasto público por alumno es la cantidad promedio de recursos que se destina para la atención de un alumno en un nivel determinado. Estos recursos incluyen tanto los sueldos y salarios del personal docente, como el gasto administrativo y el sostenimiento de los planteles escolares. Se considera que a medida que se incrementan los grados de escolaridad el gasto por alumno tiene que ser superior ya que implica mayores costos para el sostenimiento de su educación; es decir se requiere mayor infraestructura, recursos humanos y material educativo, mientras que el número de la matrícula va en detrimento por lo que hay mayor gasto y menor número de alumnos.



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

Como se aprecia en la Gráfica 57 que presentamos arriba, en lo que corresponde a la educación básica todos aumentaron su costo en cerca de la mitad; en el nivel de preescolar se pasó de 9 a 15 mil pesos por alumno en 2016, en la educación primaria se elevó de cerca de 9 a 14 mil pesos por alumno en 2016, en el nivel de secundaria se pasó de 16 a 21 mil pesos por alumno en 2016.

En la educación media superior se elevan los costos por alumno, el profesional técnico presenta cifras muy similares a lo gastado en la educación secundaria; en cambio, en el bachillerato el costo por alumno en 1994 era de 29 mil pesos el cual se ha mantenido con ligeras variaciones hasta el presente. Por su parte la educación superior tiene un costo mayor, como ya hemos mencionado, su gasto se ha mantenido en promedio en alrededor de 66 mil pesos por alumno durante el periodo analizado (ver ANEXO ESTADÍSTICO. CUADRO 8).

6.3. GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN

De acuerdo con lo establecido en la LGE la SEP es la institución encargada de la planeación y programación del sistema educativo mexicano. No obstante, con la finalidad de impulsar la federalización educativa, el ANMEB y las consecuentes leyes que lo normaron, el gobierno federal transfiere recursos a las entidades para que estas operen las instituciones de educación básica, se encarguen de su infraestructura y pago al personal docente.

Por tanto, el presupuesto federal en educación se integra por el gasto que realiza la SEP a través del Ramo 11; así como los recursos que transfiere a las entidades para cumplir con la obligatoriedad de la educación, este gasto federal descentralizado se realiza a través del Ramos 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Actualmente, la mayor parte del gasto federal en educación se realiza a través de estos Ramos que reciben cerca del 60 por ciento del presupuesto educativo.

Esta gran cantidad de recursos se transfiere de la federación a los estados con la finalidad de atender objetivos específicos como son la educación básica, tecnológica y de adultos, infraestructura y demás. No obstante, como “no todos los congresos estatales han establecido convenios de coordinación con la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, no es posible corroborar los montos de los gastos educativos ejercidos en dichos objetivos por las entidades” (INEE, 2006), lo cual constituye una grave falta para el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos.

6.3.1. GASTO FEDERAL DEL RAMO 33

Como hemos mencionado el gasto federal en educación se realiza a través de tres Ramos presupuestales. En los apartados anteriores nos hemos enfocado en el Ramo 11, es decir sector público federal, en lo que resta del capítulo haremos un breve recuento de los Ramos 25 y 33, los cuales son fundamentales para comprender el gasto federal en educación

El Ramo 25 está destinado a las Aportaciones para los sistemas de Educación básica, normal, tecnológica y de adultos, exclusivamente para el Distrito Federal. Se espera que una vez termine el largo proceso de descentralización de los servicios educativos del Distrito Federal, el Ramo 25 desaparezca y su distribución se realice a través del Ramo 33 como en todas las demás entidades.

El Ramo 25 puede dividirse en dos: por una parte, está su componente de educación básica y normal, y por otra, su componente para educación tecnológica y de adultos. Por tanto, su gasto se puede incorporar directamente en el Ramo 33, en el FAEB y FAETA respectivamente, lo cual se hace en la mayor parte de todos los estudios, misma que seguiremos utilizando en el presente documento.

Conviene precisar que con la finalidad de dar continuidad al proceso de federalización en 1998 se creó el Ramo 33 para transferir recursos a las entidades federativas y municipios.

Este Ramo está integrado en su totalidad por siete fondos, de los cuales solamente tres corresponden a la educación y tienen objetivos específicos:

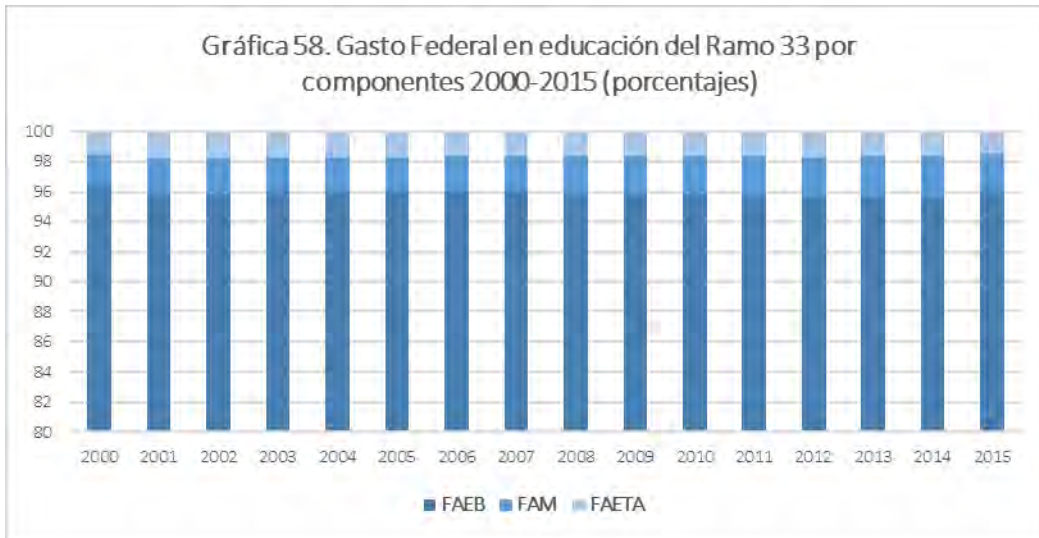
- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

La LGE establece que el FAEB se destine a los servicios de educación básica, normal y especial, así como para la formación de maestros y la investigación científica y tecnológica. El monto de asignación para cada entidad varía de acuerdo con el número de escuelas, el personal docente, el presupuesto del año anterior y de las ampliaciones presupuestales durante el ejercicio.

El FAM se utiliza para la infraestructura en educación básica y superior; es decir para la conservación, construcción y equipamiento de estos niveles educativos en las entidades (INEE, 2005b).

Por su parte el FAETA fue creado en 1999 para la descentralización de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). El monto de asignación se realiza mediante fórmulas que consideran las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

En este sentido si bien el gasto federal descentralizado para la educación ha aumentado en 1.2 veces su presupuesto en términos reales, el fondo que más ha crecido en términos absolutos es el FAM que pasó de tener un presupuesto de cerca de 6 mil millones de pesos en 2000 a cerca de 9 mil millones de pesos en 2015, un aumento de poco más de 3 mil millones de pesos en cinco lustros. En cambio, en ese mismo periodo comparado el FAEB tuvo un crecimiento en su presupuesto cercano a 67 mil millones de pesos, pasando de 261 a 328 mil millones de pesos durante 2000 y 2015. Por su parte, el FAETA ha tenido un crecimiento marginal de apenas 888 millones de pesos en el periodo analizado, es el único que no ha mostrado tasas de crecimiento significativas, por lo que en promedio su presupuesto anualmente es de alrededor de 5 mil millones de pesos.



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

Como puede apreciarse en el gráfico anterior el FAEB absorbe la mayor parte del presupuesto educativo; lo cual equivale a decir que en promedio cada año más del 96 por ciento de los recursos federales a la educación se destinan a los sueldos y salarios de los docentes y personal educativo. Apenas cerca del dos por ciento es destinado para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, y otro tanto similar se dedica a la educación tecnológica y de adultos (ver ANEXO ESTADÍSTICO. CUADRO 9).

6.3.1.1. GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO DEL FAEB

El monto destinado al FAEB ha venido incrementándose ligeramente, durante el año 2000 a 2015 apenas tuvo un incremento de poco más de 1.2 puntos porcentuales, lo que equivale a cerca de 71 mil millones de pesos reales, pasó de 261 a 328 mil millones de pesos en ese lapso de tiempo, presentando ligeras tasas de variación en los últimos años tal como podemos apreciar en la Gráfica 59 a continuación.



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

Conviene precisar que con la reforma de 2013 el FAEB cambió de nombre a FONE (Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo). Dejando de lado el cambio de nomenclatura, el cambio más importante consistió en que a partir de 2015 las asignaciones de los recursos se harán en función de la matrícula potencial; es decir, a partir de esta última reforma el gasto promedio por alumno y el monto de gasto estatal dejan de figurar en la fórmula de distribución del incremento anual, así que ahora las entidades con una población mayor en edad escolar de educación básica (entre 5 y 14 años) resultarán beneficiadas (INEE, 2014).

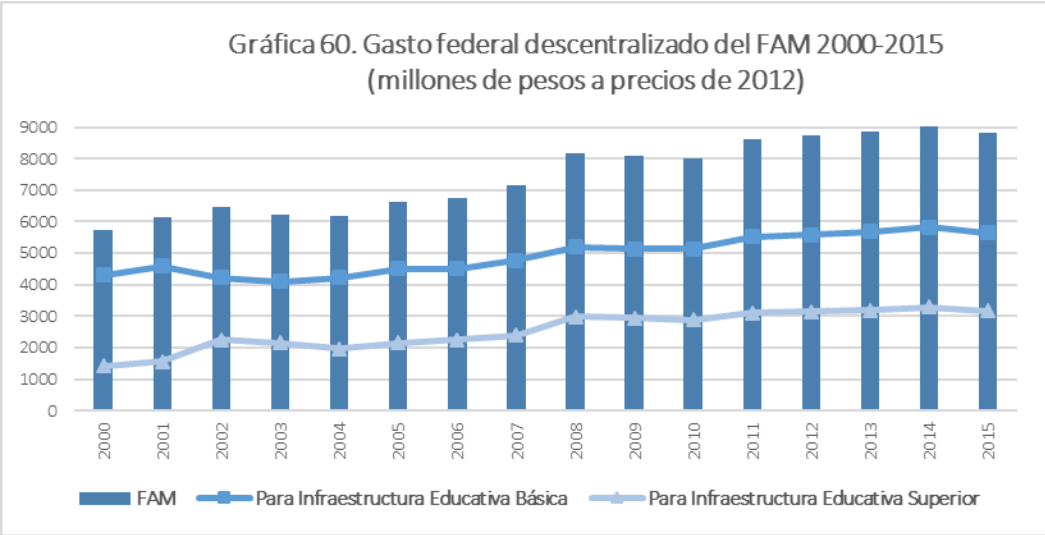
6.3.1.2. GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO DEL FAM

Después del FAEB, el fondo más importante por su asignación presupuestal lo constituye el FAM, este a su vez se compone a su vez de dos subfondos: el Fondo para la Infraestructura Educativa Básica y el Fondo para la Infraestructura Educativa Superior.

De estos dos, como puede apreciarse en la Gráfica 60 que mostramos líneas abajo, el subfondo que ha tenido mayores incrementos es el Fondo para la Infraestructura Educativa Superior, durante 2000 y 2015 éste ha crecido más de 2.2 veces en términos reales, pasando de 1.4 mil millones de pesos en 2000 a 3.1 mil millones de peso en 2015. No obstante, también el Fondo para la Infraestructura Educativa Básica aumentó su monto presupuestal en el periodo analizado en cerca de 1.3 mil millones de pesos.

Sin embargo, al analizar las cifras absolutas, al Fondo para la Infraestructura Educativa Básica recibe en promedio cerca de 5 mil millones de peso mientras que el Fondo para la Infraestructura Educativa Superior apenas alcanza los 3 mil millones de pesos en el

periodo analizado. En consecuencia, el primero recibe en promedio más de 66 por ciento de los recursos y el segundo el 34 por ciento de los recursos del fondo, aproximadamente.



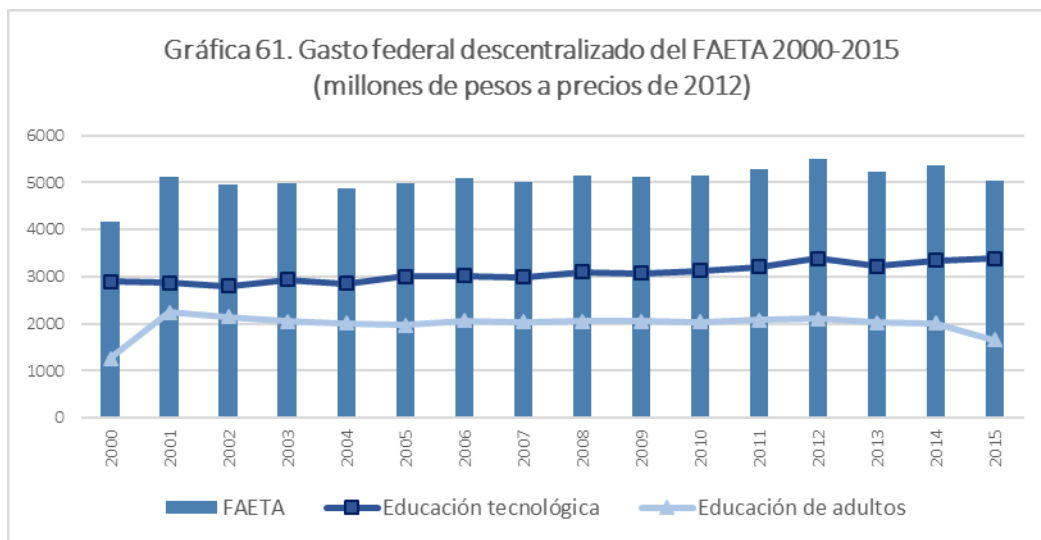
FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

Es importante hacer notar que el FAM apenas ha tenido incrementos presupuestales en el lapso de estudio analizado, apenas ha sufrido un incremento en su monto presupuestal por 3 mil millones de pesos reales, por lo que su presupuesto pasó de cerca de 6 a 9 mil millones de pesos durante 2000 y 2015, algo insignificante si se compara con los propósitos y fines de dicho fondo.

6.3.1.3. GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO DEL FAETA

De la misma manera, el FAETA se divide en dos subfondos: el Fondo para la Educación Tecnológica y el Fondo para la Educación de Adultos, como ya se ha señalado anteriormente, el primero corresponde al CONALEP y el segundo al INEA.

De estos dos subfondos el primero se lleva en promedio más del 60 por ciento de los recursos mientras que el segundo recibe apenas el 40 por ciento del total de los recursos asignados al FAETA, como se muestra en la Gráfica 61.



FUENTE: Elaboración propia con base en INEE (2016)

El FAETA no ha recibido notables incrementos presupuestales en este periodo de estudio analizado, su presupuesto tan solo se incrementó en 888 millones de pesos al pasar de 4 mil millones de pesos en el año 2000 a 5 mil millones en 2015. Una asignación por demás insuficiente considerando los graves niveles de rezago educativo que existen en el país y que el monto de ese fondo presupuestal debería cubrir.

6.4. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De acuerdo con la CPEUM el Estado está obligado a garantizar a toda su población la educación básica, la cual abarca desde la educación preescolar hasta la media superior. Esto significa, entre otras cosas, que el Estado está obligado a realizar un gasto en servicios educativos para garantizar este derecho. Por tal motivo, el estudio del gasto en educación y concretamente del gasto público, es un instrumento de análisis preciso para conocer su comportamiento, si es suficiente y adecuado para cubrir la demanda de su población, e incluso para compararlo entre otros países para medir el nivel de desarrollo. Hemos analizado que el gasto nacional en educación es el gasto total que realiza el sector público de una nación considerando sus distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El gasto nacional en educación se puede dividir principalmente en dos actores: el público y el privado.

El gasto público en educación se estudia con lo asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero sobre todo con los resultados de la Cuenta Pública de la SHCP. Por su parte, el gasto privado se recopila mediante encuestas. En lo que respecta a los

otros niveles de gobierno, como son el estatal y municipal, la información sólo se conoce a través del Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal el cual es difundido por la SEP.

A lo largo del presente capítulo hemos constatado que el gasto del sector público en educación ha disminuido su participación porcentual, pasando de 94.8 a 86.4 por ciento durante 1994 y 2016. En contraparte, el sector privado ha aumentado su participación en el financiamiento educativo al pasar de 17 a 22.6 por ciento en el mismo periodo, con respecto al total. Al respecto, conviene recordar que en 1996 la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado en educación, con lo cual se sufre un salto cuantitativo respecto años anteriores.

A pesar de que los niveles de escolaridad obligatoria se han ido incremento con las diversas reformas a la CPEUM, no se ha visto reflejado en un incremento del gasto en educación. Por lo cual señalamos que existe un rezago importante entre las necesidades educativas y el financiamiento a dicho sector durante al menos los últimos diez años. Incluso, el sector privado que ha invertido considerablemente en la oferta educativa, también ha perdido el impulso desde el año 1998, a partir de este momento no se han realizado inversiones considerables en la educación.

Sin embargo, también señalamos que un gasto nacional en educación elevado no necesariamente significa mejores condiciones educativas ni resultados escolares satisfactorios, sobre todo con la popularización de las pruebas estandarizadas que practican organismos internacionales.

Por otra parte, observamos que dentro del gasto público en educación el que tiene mayor importancia para el financiamiento de la educación es el presupuesto federal ejercido a través del Ramo 11, muy por encima de lo que invierten los Estados y Municipios en dicho rubro. De acuerdo con lo establecido en el ANMEB (1992), el gobierno federal transfiere recursos a las entidades para que estas operen las instituciones de educación básica, se encarguen de su infraestructura y pago al personal docente. Por tanto, el gasto federal descentralizado se realiza a través del Ramos 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), los cuales reciben cerca del 60 por ciento del presupuesto educativo.

Sin embargo, como ya habíamos señalado, la gran cantidad de recursos se transfiere a las entidades y municipios recibe un destino incierto por la falta de transparencia y rendición de cuentas, ya que no es posible corroborar los montos de los gastos

educativos ejercidos para los objetivos etiquetados. Por tal motivo, es significativo resaltar que pese a que se invierte no es mucho, lo poco que se destina no es bien ejercido. Así se comprueba que el gasto en educación no necesariamente constituye una inversión y por lo cual, pese a que México destina porcentajes similares a países miembros de la OCDE, de gasto en educación en relación con el PIB, no logra los mismos resultados en educación.

7. CONCLUSIONES GENERALES

7.1. LA EQUIDAD EDUCATIVA COMO COMPONENTE DE LA JUSTICIA SOCIAL

Partiendo de la escuela como pieza central del espacio educativo y que en las actuales sociedades del conocimiento se torna un factor fundamental para que los educandos que ingresan a sus recintos puedan potenciar sus capacidades cognitivas y adquirir las herramientas que les permitirá desarrollarse de manera exitosa en su comunidad y formar parte activa de su sociedad.

No obstante, en una sociedad como la mexicana con profundas desigualdades sociales y económicas, la escuela se convierte en un centro que reproduce las condiciones de desigualdad exteriores y no cumple con su papel de eje transformador. Lo que ha guiado el presente trabajo es reconocer que no sólo se trata de que la escuela pueda ser asequible a todo mundo sino que sirva para transformar positivamente a las personas.

Si bien la escuela debe contribuir al bienestar de las personas, en muchos casos la principal desigualdad se da en el acceso a la educación por eso durante mucho tiempo las políticas educativas se centraban solamente en asegurar las condiciones de acceso, ampliando la cobertura de centros escolares y también, con distintas modalidades del sistema educativo para que nadie se quedara sin educación.

Considerando que un sistema igualitario que no excluye a nadie del disfrute del bien social, parecería ser la condición indispensable para lograr la igualdad de oportunidades. Desde esta visión bastaría con asegurar la cobertura educativa para lograr la igualdad de oportunidades, el sistema estaría entonces justificado por lograr la justicia social y el disfrute de todos de los mismos bienes.

Sin embargo, hemos querido plantear las cosas desde la visión de una educación con equidad. Si bien, la igualdad de acceso es fundamental resulta insuficiente en una situación donde los alumnos se enfrentan a desventajas y desigualdades sociales de origen. Aunque se cumpliera la premisa de una educación para todos, como sugiere la UNESCO, está el problema de que no todos los educandos pueden aprovechar de la misma manera sus beneficios, por las condiciones de desigualdad social previamente existentes a la escuela. A lo largo de los primeros capítulos hemos resaltado que es indispensable tomar en cuenta en toda política educativa la desigualdad social y el contexto adverso en que se encuentran algunos educandos, considerando las variables socioeconómicas y culturales de las personas, las cuales son determinantes para su logro

escolar. Pasamos entonces, de la igualdad de oportunidades a la búsqueda de un sistema educativo en condiciones de equidad para la educación básica o elemental.

Reconocemos que un sistema educativo sustentado en la equidad, es aquel donde la educación es ofrecida a todos los que están en posibilidad de acceder sin ninguna excepción pero reforzando la atención y acompañamiento de los grupos más vulnerables que están en una posición de desventaja inicial para que no sólo accedan a la educación básica, sino permanezcan y continúen satisfactoriamente cada ciclo escolar. De cumplirse lo anterior estaremos en condiciones de hablar de un sistema con equidad que tiene como eje la justicia social y superación de las desigualdades.

7.2. LA EQUIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉXICO

En los organismos internacionales como la ONU y la UNESCO se ha reconocido desde sus orígenes, el derecho de las personas a recibir por parte del Estado una educación elemental laica y gratuita. También, en fechas recientes se ha señalado en diversas conferencias mundiales sobre la educación, la existencia de desigualdades que impiden a las personas acceder a este derecho o que son excluidos. Dichos organismos han influido para que los Estados modifiquen sus políticas y concentren los esfuerzos de la sociedad para favorecer a los grupos o regiones vulnerables que no pueden acceder a la educación. De esta manera, el debate de las políticas públicas en materia educativa se ha ido modificando al incorporar temas que no estaban considerados en un principio como son la desigualdad, la inclusión, la discriminación, la equidad y la calidad. En consecuencia, las políticas educativas de nuestro país también no han sido ajenas a la influencia de estos organismos.

Durante muchos años en México la política educativa se centró en resolver el problema de la cobertura en la educación básica, reducir el analfabetismo y crear diversos sistemas educativos para dar cabida a la demanda creciente de la población. No obstante, la importancia de los organismos internacionales como la UNESCO es reforzar el derecho a la educación considerando nuevos problemas a la agenda pública.

Sin embargo, en nuestro país a raíz de la reforma educativa impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, el tema que sobresale es la calidad educativa al cual pretende ser una reforma integral que resolverá todos los inconvenientes del sistema educativo nacional. En cambio, el tema de la equidad educativa, heredero de la desigualdad educativa y justicia social, ha sido relegado o se considera como un componente más de la calidad educativa.

Por tanto, a lo largo del presente trabajo hemos señalado que la calidad no resuelve por sí mismo las desigualdades de origen del sistema educativo, incluso hemos insistido en que la escuela como centro fundamental de dicho sistema, solo reproduce las desigualdades sociales preexistentes; se hace preciso entonces transitar hacia un sistema con equidad educativa para resarcir la deuda histórica de desigualdad e injusticia social.

En nuestro país, a partir de las reformas hechas a la CPEUM, el INEE es la institución encargada de evaluar la pertinencia del sistema educativo. Al respecto, dicho instituto se inclina por considerar que la calidad educativa es un concepto amplio que involucra diversas condiciones y es consecuencia de las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad.

El concepto de calidad que define el INEE resulta ser multidimensional y va de la mano con la propuesta del Nuevo Modelo Educativo propuesto por la SEP, donde se considera la equidad como uno más de los componentes de la calidad. No obstante, consideramos que son conceptos distintos y plenamente diferenciados, aunque mutuamente influyentes, no puede darse la calidad sin la equidad y viceversa. Por tal razón, el tema de la educación con calidad y equidad parecen confluir indistintamente en las líneas de acción de las políticas públicas sin que ninguna u otra llegue a concretarse.

Insistimos, sin embargo, que la equidad es una condición diferenciada respecto al sistema educativo. Este tema no es para menos, la calidad y la equidad educativa deben estar en el centro de las políticas públicas en materia educativa, ya que ambos son conceptos pertinentes e imprescindibles para lograr sociedades más justas.

Sin embargo, la definición de dichos conceptos conduce a diferentes programas y líneas de acción públicas. Un sistema educativo con equidad deberá consistir en una sola política pública diferenciada solo por sus componentes, las cuales se enfocarán a lograr tres objetivos: el acceso, permanencia y logros. Para lo cual se hace precisa la constante intervención del Estado en cada etapa del proceso educativo, solamente así se podrá revertir la situación de desventaja inicial de los educandos.

7.3. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN CON CALIDAD Y EQUIDAD

Al hacer el recuento de las principales leyes nacionales y los tratados internacionales hemos constatado que la educación es un derecho humano básico. La educación es un derecho humano fundamental que está reconocido en diversos tratados internacionales como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención

sobre los Derechos del Niño (1989), entre otros. En cada uno de ellos no sólo se hace un reconocimiento pleno de este derecho sino se exhorta a los países participantes a implantar la enseñanza básica universal, para que todos tengan acceso a ella. Se menciona que para garantizar dicho derecho la educación ésta debe ser gratuita, obligatoria y asequible para todos, a través del esfuerzo del Estado. Además, para lograr el máximo logro posible de los educandos y la igualdad de oportunidades, se deberá respaldar por un sistema de becas para los alumnos y, a su vez, buscará una mejora continua en la infraestructura y en las condiciones de trabajo de los docentes.

En lo que respecta al Estado mexicano, la educación básica obligatoria se ha ido ampliando con el tiempo hasta abarcar cada vez mayores grados de escolaridad. El Estado tiene la responsabilidad de brindar los servicios educativos a toda la población, de la educación preescolar hasta la educación media superior, las cuales son parte de la educación básica; las reformas a la CPEUM han añadido niveles de escolaridad obligatorios, por ejemplo: la educación primaria (1917), la secundaria (1993), la preescolar (2002) y, recientemente, la media superior (2012).

Sin embargo, no sólo el Estado mexicano reconoce el derecho a la educación, sino a la educación con equidad. Al respecto la LGE dedica dos artículos a especificar lo considerado como políticas de equidad educativa. Concretamente el artículo 32 de la LGE señala que “Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja”.

Para cumplir con lo anterior, el Estado mexicano deberá atender de manera especial las escuelas en localidades aisladas, zonas marginadas o comunidades indígenas; deberán desarrollar programas de apoyo a los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas y zonas urbanas marginadas; promoverán centros de desarrollo infantil, de integración social, internados, albergues escolares y demás planteles; brindarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior, otorgando facilidades de acceso, reingreso, permanencia, y egreso a las mujeres; se fortalecerá la educación especial y la educación inicial, incluyendo a las personas con discapacidad; se otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos

específicos; se fortalecerán los sistemas de educación a distancia; se realizarán programas de alfabetización y de educación comunitaria; se desarrollarán programas con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación; entre otros.

Para lograr la equidad del sistema educativo, incluso se señala en el artículo 33 que “El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.

En consecuencia, lo señalado normativamente por el Estado mexicano a través de la LGE, corresponde con lo que hemos descrito conceptualmente como políticas en materia de equidad educativa; es decir, aquellas acciones de gobierno tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades no sólo en el acceso sino en la permanencia y logro de los servicios educativos.

7.4. EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO Y LA EQUIDAD

De acuerdo con lo señalado a lo largo del presente documento el Estado mexicano está obligado a garantizar a su población la educación básica, la cual abarca desde la educación preescolar hasta la media superior. Para nuestro país las políticas educativas tienen su origen y están normativamente estipuladas en los artículos 3, 25 y 26 de la CPEUM; el artículo 38 de la LOAPF; los artículos 3, 12, 13 y 16 de la LGE, principalmente. De las cuales se derivan para cada administración la responsabilidad de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial de Educación y demás programas especiales en materia educativa.

A partir del PND se desprenden el conjunto de políticas públicas con las cuales interviene el Estado para resolver una situación diagnosticada como problema público: Por tanto, hemos partido del estudio de su contenido para encontrar las políticas públicas en educación y las que derivan específicamente en las políticas públicas en materia equidad educativa.

El derecho a la educación significa, entre otras cosas, que el Estado está obligado a realizar un gasto en servicios educativos para garantizar este derecho. Por tal motivo, el estudio del gasto en educación y concretamente del gasto público, es un instrumento de análisis preciso para conocer su comportamiento, si es suficiente y adecuado para cubrir

la demanda de su población. El gasto nacional en educación es el gasto total que realiza el sector público de una nación considerando sus distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. A lo anterior, habría que agregar el gasto que destinad el sector privado en educación.

En el presente estudio hemos señalado que el gasto del sector público en educación ha disminuido en términos porcentuales, pasando de 94.8 por ciento en 1994 a tan sólo 86.4 en 2014; esta disminución ha sido cubierta por el sector privado ha aumentado su participación en el financiamiento educativo al pasar de 17 a 22.6 por ciento en el mismo periodo. Por tanto, no deja de llamarnos la atención que mientras los niveles de escolaridad obligatoria se han ido incremento con las diversas reformas a la CPEUM, no se ha visto reflejado en un incremento del gasto en educación; por tanto, existe un rezago importante entre las necesidades educativas y el financiamiento durante al menos los últimos diez años analizados en este documento. En consecuencia, tanto el sector público como el privado han mostrado poca disposición a incrementar su gasto en educación, éste se mantiene relativamente estable durante el periodo de estudio a pesar de las constantes demandas necesidades de recursos que supondría satisfacer para toda la población el derecho a la educación básica.

Además, hemos señalado que un gasto nacional en educación elevado como porcentaje del PIB no necesariamente significa mejores condiciones educativas ni resultados escolares satisfactorios. En especial, considerando que la gran cantidad de recursos se transfiere a las entidades y municipios recibe un destino incierto por la falta de transparencia y rendición de cuentas. Por tanto, el problema es doble ya que, por una parte, no se invierte suficiente en educación y, por otra, los recursos que se destinan no son bien ejercidos. De esta manera, aunque México destina porcentajes similares de gasto en educación en relación con países miembros de la OCDE, no logra los mismos resultados en educación, sobre en los resultados de las pruebas estandarizadas que practican organismos internacionales.

Finalmente, conviene resaltar que la base del financiamiento a la educación es el presupuesto federal ejercido a través del Ramo 11, muy por encima de lo que invierten los Estados y Municipios. A partir del ANMEB (1992), el gobierno federal transfiere recursos a las entidades para que estas operen las instituciones de educación básica, se encarguen de su infraestructura y pago al personal docente. Así, el gasto federal descentralizado se realiza a través del Ramos 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y Ramo 33 (Aportaciones Federales

para Entidades Federativas y Municipios), los cuales reciben cerca del 60 por ciento del presupuesto educativo, los cuales como hemos señalado tienen poca transparencia y rendición de cuentas.

7.5. HACÍA UN SISTEMA DE EDUCACIÓN BASADO EN LA EQUIDAD

A lo largo del presente documento de trabajo hemos transitado de las definiciones de los conceptos de equidad en la literatura especializada hacia el estudio de la normatividad expresada a través de las leyes que garantizan el derecho a la educación, en tratados internacionales y en la principal normatividad nacional. A continuación, hemos hecho un recuento de los PND y de los PSE para constatar como el concepto de equidad se traslada a las políticas públicas que se derivan de los mismos.

Finalmente, conviene hacer un recuento de los programas y acciones de política pública que se tienen registrados en el Inventario de programas y acciones federales de CONEVAL. Hemos seguido este criterio porque consideramos que los programas y acciones son los principales instrumentos con los cuales se llevan a cabo las políticas gubernamentales, por lo cual es interesante su estudio ya que impactan de diversa manera en la vida de las personas; además, muchos tienen una existencia breve y otros logran superar los avatares de la asignación presupuestal.

A partir de lo anterior, pudimos constatar que durante el 2004 a 2017 la SEP tuvo a su cargo 814 programas y acciones federales en materia de desarrollo social; los años más álgidos ocurren durante 2008 a 2013 cuando llegan a operar en promedio alrededor de 90 programas y acciones, no obstante, las cifras se reducen a la mitad a partir de esa fecha. Al hacer el análisis pormenorizado de los programas y acciones registrados desde 2004 al 2017 a cargo de la SEP, nos centramos únicamente en los que en alguna medida contribuyen a la equidad educativa, tal como la hemos definido anteriormente. Por tanto, muchos programas y acciones fueron excluidos de este recuento, en primera por no ceñirse a las características ya mencionadas y, en segundo lugar, por no concernirse a la población analizada, en este caso la educación básica.

Del total de programas y acciones federales registrados con el componente educativo (814) tan sólo el 15.8 por ciento podemos considerarlos como programas que buscan contribuir a la equidad educativa en la educación básica (129). Estos programas y acciones constituyen una cifra bastante baja dentro del total y, aun así, en años recientes su cifra ha disminuido. Durante 2008 a 2013, pese a que el número total de programas y acciones federales de educación se incrementan notablemente los que guardan un

componente educativo en materia de equidad inalterables, por tanto, hemos considerado que existe una tendencia histórica de programas y acciones federales implementados y constituidos en administraciones pasadas y no se puede hablar de creación de nuevos instrumentos para contribuir a la equidad en educación básica.

Por tanto, no podemos hablar de una política educativa en materia de equidad educativa sino de diversas políticas gubernamentales que se alternan y yuxtaponen en el decurso de los sexenios presidenciales. De ahí la gran variación e inconsistencia tanto en el monto presupuestal asignado como en el número de programas y acciones federales que buscan garantizar el derecho social a la equidad educativa.

Lo anterior resulta incongruente si se considera que todas las administraciones federales desde Ernesto Zedillo hasta Enrique Peña Nieto han reconocido las desigualdades educativas existentes y propuesto programas y acciones encaminadas a remediarlo. La política educativa en materia de equidad en educación básica resulta por tanto inexistente como política articulada, se trata ante todo de políticas gubernamentales inerciales que se arrastran sexenio tras sexenio.

Por tanto, es preciso avanzar hacia la construcción de una política pública en materia de equidad para superar los rezagos históricos entre los grupos y regiones más vulnerables y marginados del país, con la finalidad de garantizar su derecho a la educación durante todo el proceso; es decir, el acceso, la permanencia y la continuidad escolar. Resaltamos una vez más que las políticas que buscaron durante diversos años la igualdad de oportunidades soslayaron la desigualdad social imperante que condicionaba de entrada los resultados diferenciales en los alumnos en condiciones menos favorables.

Consideramos necesario, como guía para establecer una política educativa en materia de equidad, lo ya señalado por Antonio Bolívar acerca de que “una justicia distributiva en educación debe tender a la equidad, en el sentido de repartir los medios para favorecer a los desfavorecidos, no a la distribución igualitaria de recursos entre todos los alumnos”. El futuro del sistema educativo dependerá de cómo resolvamos la situación de los menos favorecidos; solo después y no antes, se puede avanzar en lograr un verdadero sistema educativo con calidad.

8. ANEXOS

8.1. ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1

Matrícula escolar en México de acuerdo al nivel educativo (1990-2018)

Ciclo escolar	Nivel Educativo			Distribución porcentual			
	Básica	Media Superior	Superior	Total	Básica	Media Superior	Superior
1990-1991	21,325,832	2,100,520	1,252,027	100.0	86.4	8.5	5.1
1991-1992	21,349,235	2,136,194	1,316,315	100.0	86.1	8.6	5.3
1992-1993	21,487,657	2,177,225	1,306,621	100.0	86.0	8.7	5.2
1993-1994	21,791,398	2,244,134	1,368,027	100.0	85.8	8.8	5.4
1994-1995	22,160,209	2,343,477	1,420,461	100.0	85.5	9.0	5.5
1995-1996	22,480,724	2,438,676	1,532,846	100.0	85.0	9.2	5.8
1996-1997	22,698,124	2,606,099	1,612,318	100.0	84.3	9.7	6.0
1997-1998	22,889,279	2,713,897	1,727,484	100.0	83.7	9.9	6.3
1998-1999	23,128,985	2,805,534	1,837,884	100.0	83.3	10.1	6.6
1999-2000	23,368,247	2,892,846	1,962,763	100.0	82.8	10.2	7.0
2000-2001	23,565,795	2,955,783	2,047,895	100.0	82.5	10.3	7.2
2001-2002	23,755,909	3,120,475	2,147,075	100.0	81.9	10.8	7.4
2002-2003	24,153,164	3,295,272	2,236,791	100.0	81.4	11.1	7.5
2003-2004	24,304,397	3,443,740	2,322,781	100.0	80.8	11.5	7.7
2004-2005	24,634,065	3,547,924	2,384,858	100.0	80.6	11.6	7.8
2005-2006	24,979,618	3,658,754	2,446,726	100.0	80.4	11.8	7.9
2006-2007	25,380,505	3,742,943	2,528,664	100.0	80.2	11.8	8.0
2007-2008	25,516,150	3,830,042	2,623,367	100.0	79.8	12.0	8.2
2008-2009	25,603,606	3,923,822	2,705,190	100.0	79.4	12.2	8.4
2009-2010	25,596,861	4,054,709	2,847,376	100.0	78.8	12.5	8.8
2010-2011	25,666,451	4,187,528	2,981,313	100.0	78.2	12.8	9.1
2011-2012	25,782,388	4,333,589	3,161,195	100.0	77.5	13.0	9.5
2012-2013	25,891,104	4,443,792	3,300,348	100.0	77.0	13.2	9.8
2013-2014	25,939,193	4,682,336	3,419,391	100.0	76.2	13.8	10.0
2014-2015	25,969,583	4,805,981	3,552,794	100.0	75.7	14.0	10.3
2015-2016	25,880,394	5,021,539	3,687,746	100.0	74.8	14.5	10.7
2016-2017	25,725,674	5,208,528	3,864,772	100.0	73.9	15.0	11.1
2017-2018	25,549,646	5,428,663	4,001,744	100.0	73.0	15.5	11.4

Fuente: Elaborado a partir de las Series Históricas de la SEP

Cuadro 2

Personal docente en México de acuerdo al nivel educativo (1990-2018)

Ciclo escolar	Nivel Educativo			Distribución porcentual			
	Básica	Media Superior	Superior	Total	Básica	Media Superior	Superior
1990-1991	810,890	145,382	134,424	100.0	74.3	13.3	12.3
1991-1992	826,216	147,667	135,444	100.0	74.5	13.3	12.2
1992-1993	838,750	151,073	138,785	100.0	74.3	13.4	12.3
1993-1994	863,042	157,433	142,261	100.0	74.2	13.5	12.2
1994-1995	894,076	166,921	152,630	100.0	73.7	13.8	12.6
1995-1996	914,833	177,009	163,843	100.0	72.9	14.1	13.0
1996-1997	946,505	182,185	170,350	100.0	72.9	14.0	13.1
1997-1998	959,013	186,859	177,988	100.0	72.4	14.1	13.4
1998-1999	982,925	197,892	192,406	100.0	71.6	14.4	14.0
1999-2000	995,486	203,891	201,534	100.0	71.1	14.6	14.4
2000-2001	1,013,647	210,033	208,692	100.0	70.8	14.7	14.6
2001-2002	1,028,524	219,468	219,804	100.0	70.1	15.0	15.0
2002-2003	1,045,793	233,844	231,558	100.0	69.2	15.5	15.3
2003-2004	1,060,143	242,142	241,236	100.0	68.7	15.7	15.6
2004-2005	1,078,942	248,282	251,740	100.0	68.3	15.7	15.9
2005-2006	1,107,418	255,929	261,889	100.0	68.1	15.7	16.1
2006-2007	1,125,790	258,939	274,618	100.0	67.8	15.6	16.5
2007-2008	1,144,093	264,079	285,958	100.0	67.5	15.6	16.9
2008-2009	1,156,506	272,817	291,268	100.0	67.2	15.9	16.9
2009-2010	1,164,686	269,301	309,952	100.0	66.8	15.4	17.8
2010-2011	1,175,535	278,269	315,179	100.0	66.5	15.7	17.8
2011-2012	1,186,764	285,974	342,269	100.0	65.4	15.8	18.9
2012-2013	1,196,347	288,464	352,007	100.0	65.1	15.7	19.2
2013-2014	1,201,517	381,622	348,922	100.0	62.2	19.8	18.1
2014-2015	1,209,426	392,145	361,011	100.0	61.6	20.0	18.4
2015-2016	1,213,310	410,489	373,570	100.0	60.7	20.6	18.7
2016-2017	1,217,378	426,250	389,650	100.0	59.9	21.0	19.2
2017-2018	1,221,320	444,236	402,641	100.0	59.1	21.5	19.5

Fuente: Elaborado a partir de las Series Históricas de la SEP

Cuadro 3

Escuelas en México de acuerdo al nivel educativo (1990-2018)

Ciclo escolar	Nivel Educativo			Distribución porcentual			
	Básica	Media Superior	Superior	Total	Básica	Media Superior	Superior
1990-1991	148,244	6,222	2,123	100.0	94.7	4.0	1.4
1991-1992	154,041	6,548	2,296	100.0	94.6	4.0	1.4
1992-1993	156,835	6,833	2,239	100.0	94.5	4.1	1.3
1993-1994	163,149	7,167	2,535	100.0	94.4	4.1	1.5
1994-1995	172,980	7,633	2,708	100.0	94.4	4.2	1.5
1995-1996	179,253	7,886	3,002	100.0	94.3	4.1	1.6
1996-1997	183,576	8,280	3,182	100.0	94.1	4.2	1.6
1997-1998	190,098	8,817	3,416	100.0	94.0	4.4	1.7
1998-1999	194,775	9,299	3,601	100.0	93.8	4.5	1.7
1999-2000	195,714	9,542	3,814	100.0	93.6	4.6	1.8
2000-2001	199,201	9,761	4,049	100.0	93.5	4.6	1.9
2001-2002	201,718	10,587	4,196	100.0	93.2	4.9	1.9
2002-2003	203,970	11,327	4,486	100.0	92.8	5.2	2.0
2003-2004	205,479	11,938	4,585	100.0	92.6	5.4	2.1
2004-2005	208,830	12,382	4,719	100.0	92.4	5.5	2.1
2005-2006	214,394	12,841	5,116	100.0	92.3	5.5	2.2
2006-2007	217,561	13,194	5,239	100.0	92.2	5.6	2.2
2007-2008	220,348	13,493	5,420	100.0	92.1	5.6	2.3
2008-2009	222,350	14,103	5,560	100.0	91.9	5.8	2.3
2009-2010	224,768	14,427	5,981	100.0	91.7	5.9	2.4
2010-2011	226,374	15,110	6,289	100.0	91.4	6.1	2.5
2011-2012	227,194	15,427	6,878	100.0	91.1	6.2	2.8
2012-2013	227,665	15,990	6,796	100.0	90.9	6.4	2.7
2013-2014	228,205	17,245	6,922	100.0	90.4	6.8	2.7
2014-2015	229,018	17,613	7,203	100.0	90.2	6.9	2.8
2015-2016	229,447	18,375	7,439	100.0	89.9	7.2	2.9
2016-2017	230,095	19,068	7,734	100.0	89.6	7.4	3.0
2017-2018	230,812	19,897	7,990	100.0	89.2	7.7	3.1

Fuente: Elaborado a partir de las Series Históricas de la SEP

Cuadro 4

Gasto nacional en educación según origen de los recursos (millones de pesos a precios de 2012)

Año	Gasto Nacional en Educación ¹			Distribución porcentual		
	Nacional	Público	Privado ²	Total	Público	Privado
1994	395,714.8	375,008.9	20,705.9	100.0	94.8	5.2
1995	399,650.5	380,780.5	18,870.0	100.0	95.3	4.7
1996	547,368.2	452,622.0	94,746.2	100.0	82.7	17.3
1997	575,826.4	477,077.0	98,749.4	100.0	82.9	17.1
1998	659,835.4	514,130.9	145,704.5	100.0	77.9	22.1
1999	689,974.1	545,145.9	144,828.2	100.0	79.0	21.0
2000	715,544.8	560,262.6	155,282.2	100.0	78.3	21.7
2001	718,762.9	566,680.7	152,082.2	100.0	78.8	21.2
2002	738,827.0	578,992.3	159,834.7	100.0	78.4	21.6
2003	781,592.6	610,478.1	171,114.5	100.0	78.1	21.9
2004	796,024.9	619,820.3	176,204.6	100.0	77.9	22.1
2005	839,128.1	654,005.4	185,122.7	100.0	77.9	22.1
2006	865,781.8	675,433.5	190,348.3	100.0	78.0	22.0
2007	880,789.1	689,437.0	191,352.1	100.0	78.3	21.7
2008	918,926.5	724,541.1	194,385.4	100.0	78.8	21.2
2009	935,223.6	728,858.5	206,365.1	100.0	77.9	22.1
2010	966,029.5	762,337.9	203,691.6	100.0	78.9	21.1
2011	1,003,566.4	792,485.8	211,080.6	100.0	79.0	21.0
2012	1,021,038.6	811,963.8	209,074.8	100.0	79.5	20.5
2013	1,023,782.1	815,021.5	208,760.6	100.0	79.6	20.4
2014	1,085,748.7	836,154.8	249,593.9	100.0	77.0	23.0
2015	1,082,177.7	844,799.9	237,377.8	100.0	78.1	21.9
2016 ^e	1,054,116.4	815,796.8	238,319.6	100.0	77.4	22.6

¹ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para servicios de educación por origen de la producción y sus categorías en base junio de 2012.

² En 1996, la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado educativo (Latapí y Ulloa, 2002).

^e Estimado

Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2016

CUADRO 5

Gasto nacional en educación como porcentaje del PIB

Año	Porcentaje del PIB		
	Nacional	Público	Privado ¹
1980	4.9	4.6	0.3
1985	4.1	3.8	0.3
1990	4.0	3.7	0.3
1991	4.3	4.1	0.2
1992	4.7	4.4	0.3
1993	5.3	5.0	0.3
1994	5.5	5.2	0.3
1995	4.9	4.7	0.2
1996	5.9	4.9	1.0
1997	5.9	4.9	1.0
1998	6.4	5.0	1.4
1999	6.6	5.2	1.4
2000	5.5	4.3	1.2
2001	5.8	4.6	1.2
2002	6.1	4.8	1.3
2003	6.4	5.0	1.4
2004	6.2	4.8	1.4
2005	6.3	4.9	1.4
2006	6.1	4.8	1.3
2007	6.1	4.8	1.3
2008	6.2	4.9	1.3
2009	6.8	5.3	1.5
2010	6.6	5.2	1.4
2011	6.6	5.2	1.4
2012	6.5	5.2	1.3
2013	6.8	5.4	1.4
2014	6.8	5.4	1.4
2015	6.9	5.4	1.5
2016 ^e	6.7	5.2	1.5

¹ En 1996, la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado educativo (Latapí y Ulloa, 2002).

^e Estimado

Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2016

CUADRO 6

Origen del gasto público total en educación 1994-2016 (millones de pesos a precios de 2012)

Año	Gasto Público ¹				Distribución porcentual			
	Total	Federal ²	Estatad	Municipal ³	Total	Federal	Estatad	Municipal
1994	375,009.3	332,768.0	41,299.2	942.0	100.0	88.7	11.0	0.2
1995	380,780.1	342,284.0	37,637.9	858.2	100.0	89.9	9.9	0.2
1996	452,622.0	371,063.4	80,717.3	841.2	100.0	82.0	17.8	0.2
1997	477,077.0	388,343.3	87,908.4	825.4	100.0	81.4	18.4	0.1
1998	514,130.9	421,595.7	91,682.6	852.6	100.0	82.0	17.8	0.1
1999	523,803.3	430,132.5	92,792.2	878.6	100.0	82.1	17.7	0.1
2000	560,262.6	452,742.7	106,590.2	929.7	100.0	80.8	19.0	0.1
2001	566,680.7	456,765.9	108,976.9	937.9	100.0	80.6	19.2	0.1
2002	578,992.3	465,154.1	112,866.2	971.9	100.0	80.3	19.5	0.1
2003	610,478.1	485,278.8	124,042.6	1,156.7	100.0	79.5	20.3	0.2
2004	619,820.3	487,446.7	131,142.8	1,230.7	100.0	78.6	21.2	0.2
2005	654,005.4	512,402.1	140,323.5	1,279.7	100.0	78.3	21.5	0.2
2006	675,433.5	533,113.4	140,982.8	1,337.3	100.0	78.9	20.9	0.2
2007	689,437.1	545,605.3	142,420.3	1,411.5	100.0	79.1	20.7	0.2
2008	724,541.1	569,788.4	153,312.0	1,440.7	100.0	78.6	21.2	0.2
2009	728,858.5	581,053.3	146,327.6	1,477.5	100.0	79.7	20.1	0.2
2010	762,337.8	593,483.5	167,332.6	1,521.8	100.0	77.9	21.9	0.2
2011	792,485.7	618,249.0	172,778.3	1,458.5	100.0	78.0	21.8	0.1
2012	811,963.8	637,751.5	174,012.6	199.7	100.0	78.5	21.4	0.0
2013	815,021.5	634,058.0	180,666.9	296.6	100.0	77.8	22.2	0.0
2014	836,154.8	662,209.8	173,421.7	523.3	100.0	79.2	20.7	0.0
2015	844,799.9	675,928.7	168,449.5	421.7	100.0	80.0	19.9	0.0
2016 ^e	815,796.8	647,816.9	167,558.3	421.6	100.0	79.4	20.5	0.0

¹ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para servicios de educación por origen de la producción y sus categorías en base a junio de 2012.

² Incluye el Ramo 11, 25 y 33.

³ Las cifras sobre el gasto municipal correspondientes a 2010-2014 fueron proporcionadas por los estados. Para 2013 y 2014, algunos estados no consolidaron la totalidad de sus municipios.

^e Estimado

Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2016

CUADRO 7

Destino del gasto federal en educación 1994-2016 (millones de pesos a precios de 2012)

Año	Gasto Público Federal ¹					Distribución porcentual				
	Total	Básica	Media superior	Superior ²	Otros ³	Total	Básica	Media superior	Superior	Otros
1994	332,768	172,670	32,979	55,674	71,445	100.0	51.9	9.9	16.7	21.5
1995	344,207	179,483	44,189	61,654	58,881	100.0	52.1	12.8	17.9	17.1
1996	371,063	199,999	47,255	65,359	58,450	100.0	53.9	12.7	17.6	15.8
1997	388,343	219,868	44,639	63,865	59,971	100.0	56.6	11.5	16.4	15.4
1998	421,596	271,014	43,593	78,266	28,723	100.0	64.3	10.3	18.6	6.8
1999	430,133	274,690	43,074	77,991	34,378	100.0	63.9	10.0	18.1	8.0
2000	452,743	293,307	43,523	81,757	34,156	100.0	64.8	9.6	18.1	7.5
2001	456,766	292,457	46,898	87,179	30,231	100.0	64.0	10.3	19.1	6.6
2002	465,154	298,104	44,539	89,718	32,793	100.0	64.1	9.6	19.3	7.0
2003	485,279	313,481	45,567	91,740	34,491	100.0	64.6	9.4	18.9	7.1
2004	487,447	312,028	47,256	94,008	34,155	100.0	64.0	9.7	19.3	7.0
2005	512,402	319,340	55,564	100,619	36,879	100.0	62.3	10.8	19.6	7.2
2006	533,113	339,469	50,179	98,216	45,250	100.0	63.7	9.4	18.4	8.5
2007	545,605	337,827	56,360	108,785	42,634	100.0	61.9	10.3	19.9	7.8
2008	569,788	355,983	60,040	116,556	37,209	100.0	62.5	10.5	20.5	6.5
2009	581,053	343,045	60,378	123,758	53,873	100.0	59.0	10.4	21.3	9.3
2010	593,483	344,668	63,157	124,613	61,045	100.0	58.1	10.6	21.0	10.3
2011	618,249	353,538	66,837	132,886	64,987	100.0	57.2	10.8	21.5	10.5
2012	637,751	351,724	73,059	138,679	74,289	100.0	55.2	11.5	21.7	11.6
2013	633,986	346,806	69,484	142,375	75,321	100.0	54.7	11.0	22.5	11.9
2014	662,210	359,494	77,038	153,211	72,467	100.0	54.3	11.6	23.1	10.9
2015	675,929	373,427	79,822	153,845	68,835	100.0	55.2	11.8	22.8	10.2
2016 ^e	647,817	377,891	75,725	156,248	37,952	100.0	58.3	11.7	24.1	5.9

¹ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para los servicios de educación por origen de la producción y sus categorías en base a junio de 2012.

² Comprende también al gasto de posgrado y Ciencia y Tecnología.

³ Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, educación para adultos, cultura y deporte, así como los gastos de la administración central.

^e Estimado.

Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2016

CUADRO 8

Gasto público en educación por alumno según nivel educativo, 1994-2016 (pesos a precios de 2012)¹

Año	Preescolar	Primaria	Secundaria	Profesional técnico	Bachillerato	Superior
1994	9,210	8,698	15,862	16,885	29,165	64,981
1995	9,757	10,200	15,522	19,514	29,271	69,186
1996	12,885	11,781	17,303	21,720	30,556	69,211
1997	13,466	11,935	19,280	20,810	29,991	65,186
1998	14,986	13,380	21,408	21,141	30,774	70,380
1999	15,628	14,249	21,604	21,834	31,257	65,501
2000	15,403	13,984	21,483	21,686	31,009	69,112
2001	15,297	14,022	21,307	21,489	30,777	68,656
2002	14,965	13,620	20,851	21,187	30,267	67,764
2003	14,823	13,491	20,652	20,746	29,637	66,354
2004	14,701	13,293	20,487	20,254	29,065	64,934
2005	14,658	13,248	20,436	20,014	28,752	64,269
2006	14,880	13,539	20,778	20,376	29,223	65,416
2007	15,093	13,698	21,054	20,293	29,044	65,065
2008	15,190	13,744	21,218	20,254	28,934	64,981
2009	15,340	13,966	21,407	20,491	29,420	65,937
2010	15,551	14,127	21,683	20,588	29,568	66,255
2011	15,639	14,169	21,726	21,201	30,543	68,327
2012	15,445	14,050	21,523	20,926	30,093	67,360
2013	15,316	13,898	21,273	20,611	29,593	66,371
2014	15,214	13,855	21,281	20,466	29,341	65,836
2015	15,347	13,944	21,398	20,521	29,379	65,949
2016 ^e	15,167	13,826	21,200	20,194	28,993	64,940

¹ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para servicios de educación por origen de la producción y sus categorías en base junio de 2012.

^e Estimado

Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2016

CUADRO 9
Gasto federal descentralizado ejercido para la educación 2000-2015
(millones de pesos a precios de 2012)

Año	Gasto Federal ¹				Distribución porcentual			
	Total	FAEB ²	FAM	FAETA	Total	FAEB	FAM	FAETA
2000	271,273.47	261,376.09	5,739.32	4,158.06	100.0	96.4	2.1	1.5
2001	276,102.71	264,833.36	6,149.31	5,120.03	100.0	95.9	2.2	1.9
2002	274,790.06	263,348.17	6,486.87	4,955.03	100.0	95.8	2.4	1.8
2003	283,740.16	272,513.63	6,243.45	4,983.08	100.0	96.0	2.2	1.8
2004	277,978.20	266,907.59	6,201.61	4,869.00	100.0	96.0	2.2	1.8
2005	293,483.08	281,862.56	6,649.00	4,971.53	100.0	96.0	2.3	1.7
2006	302,201.97	290,356.79	6,762.01	5,083.17	100.0	96.1	2.2	1.7
2007	306,914.57	294,733.52	7,162.32	5,018.73	100.0	96.0	2.3	1.6
2008	315,585.55	302,262.24	8,176.41	5,146.89	100.0	95.8	2.6	1.6
2009	313,403.99	300,198.86	8,084.72	5,120.42	100.0	95.8	2.6	1.6
2010	315,764.17	302,583.68	8,026.40	5,154.10	100.0	95.8	2.5	1.6
2011	321,114.68	307,201.09	8,635.69	5,277.89	100.0	95.7	2.7	1.6
2012	324,159.94	309,933.65	8,734.83	5,491.46	100.0	95.6	2.7	1.7
2013	321,666.68	307,561.26	8,865.59	5,239.84	100.0	95.6	2.8	1.6
2014	321,905.66	307,440.65	9,113.90	5,351.11	100.0	95.5	2.8	1.7
2015	342,047.06	328,184.90	8,815.74	5,046.41	100.0	95.9	2.6	1.5

¹ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para los servicios de educación por origen de la producción y sus categorías, en base a junio de 2012.

² Incluye Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. A partir de 2015 se convierte en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2016

CUADRO 10

Gasto federal descentralizado ejercido para la educación 2000-2015 (millones de pesos a precios de 2012)¹

Ramo 33

Año	Total	FAETA				FAM		
		FAEB	Total	Educación tecnológica	Educación de adultos	Total	Para Infraestructura Educativa Básica	Para Infraestructura Educativa Superior
2000	271,273.47	261,376.09	4,158.06	2,895.81	1,262.33	5,739.32	4,314.12	1,425.20
2001	276,102.71	264,833.36	5,120.03	2,873.53	2,246.60	6,149.31	4,578.98	1,570.34
2002	274,790.06	263,348.17	4,955.03	2,804.86	2,150.14	6,486.87	4,228.12	2,258.75
2003	283,740.16	272,513.63	4,983.08	2,933.12	2,049.99	6,243.45	4,097.63	2,145.82
2004	277,978.20	266,907.59	4,869.00	2,859.91	2,009.14	6,201.61	4,223.03	1,978.58
2005	293,483.08	281,862.56	4,971.53	3,006.25	1,965.30	6,649.00	4,503.61	2,145.39
2006	302,201.97	290,356.79	5,083.17	3,015.67	2,067.52	6,762.01	4,506.27	2,255.84
2007	306,914.57	294,733.52	5,018.73	2,986.32	2,032.44	7,162.32	4,772.26	2,389.97
2008	315,585.55	302,262.24	5,146.89	3,092.75	2,054.19	8,176.41	5,192.03	2,984.40
2009	313,403.99	300,198.86	5,120.42	3,068.07	2,052.29	8,084.72	5,133.84	2,950.95
2010	315,764.17	302,583.68	5,154.10	3,123.78	2,030.24	8,026.40	5,136.91	2,889.51
2011	321,114.68	307,201.09	5,277.89	3,204.22	2,073.68	8,635.69	5,526.81	3,108.83
2012	324,159.94	309,933.65	5,491.46	3,381.46	2,109.99	8,734.83	5,590.31	3,144.55
2013	321,666.68	307,561.26	5,239.84	3,219.92	2,019.92	8,865.59	5,677.27	3,188.28
2014	321,905.66	307,440.65	5,351.11	3,346.90	2,004.21	9,113.90	5,832.90	3,281.00
2015	342,047.06	328,184.90	5,046.41	3,385.27	1,661.13	8,815.74	5,642.08	3,173.67

¹ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) para los servicios de educación por origen de la producción y sus categorías en base junio de 2012.

² Incluye Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. A partir de 2015 se convierte en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2016

8.2. ANEXO DE PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES EN MATERIA DE EQUIDAD EDUCATIVA EN EDUCACIÓN BÁSICA

Clave y Nombre del programa	E 032 Políticas de igualdad de género en el sector educativo
Objetivo del programa	El programa tiene como objetivo contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la institucionalización de las perspectivas de género, derechos humanos y prevención, atención y sanción de la violencia laboral, docente e institucional de género.
Población objetivo	El programa define como población objetivo a las Autoridades Educativas Locales, los Órganos desconcentrados y entidades paraestatales (organismos públicos descentralizados federales, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos) y las Áreas centrales de la Dependencia.
Tipos de apoyo	El programa opera mediante la transferencia de recursos a las Autoridades Educativas Locales para la implementación de las políticas de equidad de género en los planteles educativos. La entrega de apoyos tiene una temporalidad anual, conforme a los recursos estipulados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Resultados	El programa no cuenta con evaluaciones de impacto, ni evaluaciones externas. A nivel Propósito cuenta con el indicador "Porcentaje de acciones que desarrollan las capacidades institucionales de las Unidades Responsables y de las Autoridades Educativas Locales para la institucionalización de las perspectivas de igualdad de género, derechos humanos y erradicación de la violencia de género en el año 2016". En el periodo de 2016 se realizaron 27 acciones, las cuales consistieron en: revisión de documentos normativos; documentos que incorporan las perspectivas, documentos elaborados; orientación y apoyo a las UR; capacitación; generación de estudios; campañas; atención a personas y casos de violencia. A nivel Fin cuenta con dos indicadores: Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior. En 2016 se superó la meta programada para el indicador correspondiente a Educación Superior, con un cumplimiento de 37.10 por ciento, respecto de la meta de 36.9.
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2012-2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_E032_FM.pdf - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEP/11_E032_OD.pdf - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEP/11_E032.pdf - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014-2015 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEP/E032/E032_OD.pdf - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEP/E032/E032_FMyE.pdf - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/E032_OD.pdf - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/E032_FMyE.pdf - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación

	2016-2017 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_E032_OD.pdf - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_E032.pdf
--	--

Clave y Nombre del programa	E 043 Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo
Objetivo del programa	El programa constituye un recurso presupuestal etiquetado al Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) que se ejerce en las plazas comunitarias, espacios que agregan valor a los servicios educativos pues cuentan con computadoras y acercan a las personas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Por esto se afirma que el programa constituye un apoyo para operar el CONEVyT.
Población objetivo	Personas de 15 años o más que no saben leer o escribir o que no iniciaron o concluyeron sus estudios de primaria o secundaria.
Tipos de apoyo	N.D.
Resultados	El programa mide sus resultados mediante el número de educandos que concluyen el nivel con las TIC, el porcentaje de educandos registrados en Plazas Comunitarias (PC), el porcentaje de PC en operación y el porcentaje de PC que recibió mantenimiento o modernización en el año. En 2012 se registró un incremento en la incorporación de educandos a las PC, efecto tanto de la actualización y modernización de los equipos de cómputo, así como de la reubicación de estos espacios hacia zonas con mayor concentración de rezago educativo, lo que trajo consigo un incremento en aquellas personas que concluyeron nivel a través de las tecnologías de la información, por lo que este indicador presentó un aumento de 7.9 puntos porcentuales. Para el INEA, el acercar a esta población a las TIC's significa también disminuir el analfabetismo tecnológico con espacios como las PC, permitiendo la aplicación de las TIC's a la educación básica.
Referencias de Evaluaciones	- Ficha de Monitoreo 2012-2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_E043_FM.pdf

Clave y Nombre del programa	E 062 Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena
Objetivo del programa	El programa contribuye a generar equidad educativa mediante la instalación y operación de los servicios educativos comunitarios y el fomento a la continuidad educativa para que los niños y jóvenes del país que viven en localidades de alta marginación o rezago social, accedan a servicios educativos acordes a sus necesidades y características; permanezcan y concluyan la Educación Básica.
Población objetivo	Alumnos que habitan en comunidades rurales e indígenas y migrantes que viven en campamentos agrícolas y albergues, y que cursan educación comunitaria en: Preescolar; Primaria y Secundaria, así como Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC), integradas por padres de familia que participan en los procesos de aprendizaje de sus hijos y en acciones de gestión escolar.
Tipos de apoyo	Entre los bienes y servicios que entrega el programa están: útiles escolares, materiales y auxiliares didácticos, mobiliario escolar para los servicios educativos ofrecidos por el CONAFE, capacitación para las Asociaciones de Padres de Familias (APEC) y a las Figuras Educativas en general, así como apoyos económicos para las figuras educativas.
Resultados	El programa mide sus resultados mediante los siguientes indicadores: Porcentaje de alumnos de primarias comunitarias con un logro al menos elemental en la Prueba

	<p>ENLACE de matemáticas y Porcentaje de niños y jóvenes en edad escolar que reciben los servicios educativos en localidades susceptibles de ser atendidas por el programa. Al cierre del año 2012, se logró evaluar a 60,085 alumnos de los cuales 39,890 se ubicaron en el nivel de logro al menos elemental. Respecto al segundo indicador se logró atender a 335,669 alumnos que representa el 98.87 por ciento de la meta y el 83.26 por ciento del universo de cobertura. El programa cuenta con un plan de mediano plazo y un programa de trabajo institucional, manuales de procedimientos para la microplaneación y entrega de recursos, todos ellos importantes para el logro de los objetivos que se plantean.</p>
Referencias de Evaluaciones	<p>- Ficha de Monitoreo 2012-2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_E0_62_FM.pdf</p>
Clave y Nombre del programa	E 063 Acciones compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica
Objetivo del programa	El Programa busca contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes de sectores vulnerables del país para combatir el rezago educativo en Educación Inicial y Básica mediante Acciones Compensatorias enfocadas a la dotación de materiales didácticos; capacitación y asesoría a madres y padres de familia así como a docentes; apoyos económicos a las Asociaciones de Padres de Familia (APF) y Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) y figuras educativas relacionadas con la asesoría, supervisión y promoción.
Población objetivo	Alumnos, docentes, supervisores de zona, jefes de sector, asesores pedagógicos itinerantes y asociaciones de padres de familia, asociaciones promotoras de educación comunitaria, escuelas compensadas y servicios de educación comunitaria de Educación inicial preescolar, primaria y secundarias en su modalidad de telesecundaria.
Tipos de apoyo	N.D.
Resultados	Conforme a lo expresado en la Cuenta Pública 2012 el Programa presenta sus resultados mediante el reporte de los apoyos que se brindan a las escuelas de educación básica de materiales, así como la capacitación de las figuras educativas relacionadas con la asesoría y supervisión; a las madres, padres y cuidadores que participan en el servicio de Educación Inicial, Asociaciones de Padres de Familia (APFs), Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APECs) y comités locales que llevan a cabo acciones de Contraloría Social y a las figuras educativas relacionadas con la asesoría y supervisión en las comunidades y escuelas objetivo del Programa. El Programa ha contribuido a disminuir los índices de reprobación, repetición y deserción y a incrementar el rendimiento y la eficiencia terminal de las escuelas atendidas.
Referencias de Evaluaciones	<p>- Ficha de Monitoreo 2012-2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_E0_63_FM.pdf</p>
Clave y Nombre del programa	E 064 Atención a la Demanda de Educación para Adultos
Objetivo del programa	El Programa otorga a la población de 15 años y más en condición de rezago educativo servicios educativos gratuitos de calidad en la alfabetización, primaria y secundaria con el apoyo del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo para que concluyan su educación básica, para asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.
Población objetivo	Personas de 15 años o más que no saben leer o escribir o que no iniciaron o concluyeron sus estudios de primaria o secundaria.
Tipos de apoyo	N.D.
Resultados	El Programa no ha tenido evaluaciones de impacto, ni ha sido evaluado externamente bajo esta categoría presupuestaria. En 2016, midió su desempeño, a nivel de fin, con

dos indicadores. El indicador sectorial “Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita (Media Superior)” y con el indicador construido por el Programa “Porcentaje de la población de 15 años y más en rezago educativo”. A nivel de propósito, formuló el indicador “Porcentaje de personas de 15 años o más que superan su condición de rezago educativo”. Al cierre de 2016, la tasa bruta de escolarización registró un porcentaje de 69%, con el que logró la meta establecida para ese año. Con el indicador “Porcentaje de la población de 15 años y más en rezago educativo” logró un avance de 93.76%, respecto de la meta establecida; es decir 3,983,832 personas se restaron al rezago educativo. Mientras que a nivel de propósito, el porcentaje de personas de 15 años o más que superaron su condición de rezago educativo fue de 3.21%, con este porcentaje se rebasó la meta de 1.70% establecida para 2016. Las razones de esta variación pueden atribuirse a la operación del Programa Especial de Certificación (PEC). El logro del PEC, obedece en gran medida a la participación de LICONSA, DICONSA, PROSPERA, CONAFE, INMUJERES, IMJUVE, entre otros, con sus padrones de beneficiarios que permitieron focalizar e inscribir de forma masiva a los interesados en superar su condición de rezago educativo.

- Ficha de Monitoreo 2012-2013
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_E064_FM.pdf

- Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEP/11_E064_OD.pdf

- Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEP/11_E064.pdf

- Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014-2015
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEP/E064/E064_OD.pdf

- Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEP/E064/E064_FMyE.pdf

- Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/E064_OD.pdf

- Ficha de Monitoreo 2015-2016
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/E064_FMyE.pdf

- Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_E064_OD.pdf

- Ficha de Monitoreo 2016-2017
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_E064.pdf

Clave y Nombre del programa	E 066 Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria
Objetivo del programa	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la atención a niños y jóvenes que viven en localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social con servicios de educación inicial (EI) y básica comunitaria (EBC) y apoyos de programas compensatorios (PC). Así como, propiciar oportunidades, con

	<p>perspectiva de género, para que niñas, niños y adolescentes hasta los 16 años, y familias de localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social accedan, permanezcan y egresen de los servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria.</p>
Población objetivo	<p>La población objetivo, se agrupa en torno al servicio educativo y programa compensatorios, estas son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Educación Inicial. Niños de 0 a 3 años 11 meses, madres, padres y personas que los cuidan y mujeres embarazadas 2) Educación Básica Comunitaria. Preescolar: niños de 3 a 5 años; Primaria: niños de 6 a 11 años y Secundaria: niños de 12 a 14 años. 3) Apoyos de Programas Compensatorios. Alumnos de escuelas focalizadas beneficiados con útiles escolares y asesoría pedagógica itinerante.
Tipos de apoyo	<p>La Educación Básica Comunitaria propicia que alumnos de localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social accedan, permanezcan y concluyan.</p> <p>La vertiente de Educación Inicial brinda sesiones para el mejoramiento de prácticas de crianza a mujeres embarazadas, padres y madres de familia y personas que participan en el cuidado y crianza de niños de 0 a 3 años 11 meses.</p> <p>Los Apoyos de Programas Compensatorios apoyan a las escuelas con útiles escolares, asesoría y capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia y asesoría pedagógica itinerante.</p>
Resultados	<p>A partir del cambio de modalidad presupuestaria en 2013 y la fusión realizada en 2014 el Programa no ha presentado evaluaciones de impacto. En 2016, reportó su desempeño mediante dos indicadores a nivel de Propósito que miden la cobertura de educación inicial y educación básica comunitaria. Es importante señalar que en el indicador de Educación Inicial, la edad correcta de los niños atendidos es de 0 a 3 años 11 meses, y no la de 0 a 2 años 11 meses que aparece en la denominación del indicador de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016. Al cierre de ese año, el porcentaje de niños y niñas atendidos (as) a través de los Servicios de Educación Inicial Comunitaria en localidades rurales de alta y muy alta marginación y/o rezago social fue de 15.86%, lo que representa un total de 241,472 niñas y niños atendidos. La diferencia, de 2.76 puntos porcentuales por debajo de la meta establecida y el resultado, se debió a que los estados de Jalisco y Tabasco dejaron de participar en el programa. Respecto del indicador porcentaje de niños y jóvenes en edad escolar que reciben los servicios educativos en localidades susceptibles de ser atendidas por el Programa de Educación Comunitaria fue de 54.97%, considerando a los alumnos (as) que estuvieron inscritos (as) en 2016 se obtiene un logro superior a la meta programada. Es decir, 333,995 estudiantes fueron beneficiarios de los servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria comunitaria en localidades que registran preferentemente alto o muy alto grado de marginación y/o rezago social y que para la instalación del servicio educativo se cuente con un mínimo de 5 y un máximo de 29 niños y que no exista una escuela de preescolar, primaria o secundaria en la localidad.</p>
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de Diseño 2014 http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Diseno_2015/SEP/SEP_2015_Diseno_E066_Presta_Serv_Educa_Inicial_Basica_Comunitaria.zip - Diagnóstico del Programa 2014 http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEP_E066.rar - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/E066_OD.pdf - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/E066_FMyE.pdf - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_E066_OD.pdf

- Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_E066.pdf

Clave y Nombre del programa	U 042 Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena
Objetivo del programa	El programa realiza transferencia de recursos a las Entidades Federativas con el objetivo de fortalecer las actividades de la Educación Indígena, para lo cual, las Entidades Federativas deben conformar su plan estatal de acciones estratégicas.
Población objetivo	Entidades Federativas que cuentan con servicios de Educación Indígena, se consideran 24 de acuerdo a los datos de la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa de la SEP.
Tipos de apoyo	Los recursos presupuestales asignados de manera excepcional por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Resultados	El programa busca fortalecer las actividades de la Educación Indígena focalizadas en: reuniones, mesas de trabajo y proyectos de colaboración para fortalecer las acciones de acompañamiento y asesorías; dotar de equipo tecnológico e informático para el desarrollo del uso de las TIC'S y cubrir viáticos y traslados del personal derivado de la implementación de los programas o proyectos de colaboración. Sus indicadores de resultados a nivel fin y propósito dan cuenta del número de Entidades Federativas que participan y de los planes estratégicos implementados. A nivel de fin la meta programada es de 19 Entidades Federativas con las que se trabaja la conformación de planes Estatales y su meta alcanzada fue de 21 Entidades (población atendida), por lo cual, la meta está superada en un 10.53%. Sin embargo, dado que su población objetivo es llegar a las 24 Entidades Federativas debería ser la meta programada, lo cual, permitiría medir de manera más exacta su cobertura. Sólo se cuentan con datos del ejercicio fiscal 2012.
Referencias de Evaluaciones	- Ficha de Monitoreo 2012-2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_U042_FM.pdf
Clave y Nombre del programa	S 022 Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena
Objetivo del programa	Contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes del país para combatir el rezago educativo en educación inicial y básica mediante la instalación de los servicios educativos comunitarios y el fomento a la continuidad educativa.
Población objetivo	Embarazadas, niños y niñas, jóvenes y migrantes de ambos sexos en localidades rurales (menos 500 habitantes) e indígenas (menos de 100 habitantes), con altos niveles de marginación y rezago, según definición de CONAPO y CONEVAL; y con bajo acceso a servicios educativos.
Tipos de apoyo	
Resultados	Entre 2008 y 2010 los resultados del programa rebasaron la meta presidencial propuesta para el 2012 de tener al menos en nivel Bueno de matemáticas de la prueba nacional Enlace, al 27.49% de sus beneficiarios, alcanzando entre Bueno y Excelente, el 33.9%. El programa está desarrollando una Evaluación de impacto que permitirá identificar resultados atribuibles al mismo.
Referencias de Evaluaciones	- Evaluación de Consistencia y Resultados 2008 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2007_2008/SEP/Programas%20de%20Eduaci%C3%B3n%20Comunitaria%20y%20Fomento%20Educativo.zip

- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2008
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3654.pdf?view=true
- Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3652.pdf?view=true
- Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3650.pdf?view=true
- Informe Final del Análisis de Indicadores 2008
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEP/compl_08_sep_MCEIBPM.pdf
- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2009
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP3C.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP3A.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP3B.pdf
- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2010
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/edu_inicial/OD.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/edu_inicial/completo.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/edu_inicial/ejecutivo.pdf
- Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2011_2012/No_contratadas_por_CONEVAL/SEP/S_022_EDUCACION_INICIAL_BASICA/S022_Educacion_inicial_y_basica.zip

Clave y Nombre del programa	S 090 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena Migrante
Objetivo del programa	Contribuir al incremento de la equidad en la educación básica, en localidades de alto y muy alto rezago social con población en edad escolar, susceptibles de ser atendidas mediante el Modelo.
Población objetivo	N.D.
Tipos de apoyo	Otorgamiento de servicios educativos a población indígena y migrante, entregados a niños y niñas en edad escolar por medio del Modelo de Educación Inicial y Básica.
Resultados	Se carece de evaluaciones de impacto o seguimiento por lo que no se cuenta con evidencia de los resultados del Programa. La población objetivo es equivalente a la meta anual de servicios educativos entregados a niños y niñas en edad escolar, lo cual es incorrecto ya que la población objetivo debe referirse al mediano plazo y a un solo año. Los documentos consultados no señalan el método de cálculo y la fuente de información utilizados para calcular la población potencial. No se cuenta con datos de cobertura debido a la falta de estimaciones adecuadas de las poblaciones potencial y objetivo por lo que se requiere que el Programa las defina y cuantifique correctamente. Debido a la similitud de este programa con el programa presupuestario S022 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, que también

	<p>ejecuta el CONAFE, para 2009 ambos programas se integraron en un sólo programa presupuestario.</p>
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de Consistencia y Resultados 2008 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2007_2008/SEP/Programas%20de%20Eduaci%C3%B3n%20Comunitaria%20y%20Fomento%20Educativo.zip - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3649.pdf?view=true - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3648.pdf?view=true - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3647.pdf?view=true - Informe Final del Análisis de Indicadores 2008 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEP/compl_08_sep_MCEIBPM.pdf
Clave y Nombre del programa	S 024 Atención a la Demanda de Educación para Adultos
Objetivo del programa	Contribuir a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales de jóvenes y adultos sin educación básica.
Población objetivo	Población sin primaria y secundaria de 15-39 años con dominio del español; Población analfabeta con dominio del español de 15-64 años; Mujeres sin primaria y secundaria de 40-64 años; Población indígena analfabeta de 15-64 años.
Tipos de apoyo	N.D.
Resultados	<p>El programa ha contribuido a que beneficiarios adquieran habilidades para el trabajo, se empoderen, mejoren sus relaciones familiares y, aunque indirectamente, avancen en ciudadanía (interesándose en asuntos políticos). También reporta que hay buena percepción de beneficiarios sobre asesores, materiales y contenidos y que las principales áreas de oportunidad en la operación son demora en entrega y falta de materiales y contenidos (módulos), lentitud en entrega de calificaciones y escasez de personal.</p> <p>Aparte de la certificación en educación básica, el programa ha ayudado a sus egresados en áreas cruciales para sus ámbitos personal, laboral, familiar y comunitario: empoderamiento, desarrollo de habilidades para el trabajo, relaciones familiares, salud preventiva, detonación de continuidad educativa a educación media superior y superior y cuidado al medio ambiente.</p>
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3608.pdf?view=true - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3606.pdf?view=true - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3604.pdf?view=true - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2009 https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP4C.pdf - Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe completo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP4A.pdf - Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe ejecutivo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP4B.pdf - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño

	<p>2010</p> <p>https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/INEA/Documento_Opinion_Institucional_S024_INEA_Corr.pdf</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe completo)</p> <p>https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/INEA/completo.PDF</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe ejecutivo)</p> <p>https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/INEA/ejecutivo.PDF</p> <p>- Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012</p> <p>https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2011_2012/No_contratadas_por_CONEVAL/SEP/S_024_ATENCION_EDUCACION_ADULTOS/S024_INEA.zip</p>
Clave y Nombre del programa	S 033 Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
Objetivo del programa	El Programa busca contribuir a la ampliación de las oportunidades para que alumnos con Necesidades Educativas Especiales (NEE) cuenten con acceso, permanezcan y terminen la educación básica.
Población objetivo	El Programa presenta una población objetivo que abarca dos distintos grupos: 1) Los servicios de educación especial en sus siguientes modalidades: a) de apoyo: USAER y CAPEP, b) escolarizados: CAM y c) de orientación: CRIE y UOP. 2) Las instituciones públicas de educación inicial y escuelas públicas de educación básica de las distintas modalidades que reciben apoyo de los servicios de educación especial y atienden alumnos con necesidades específicas.
Tipos de apoyo	El Programa ofrece recursos económicos y técnicos a todos los estados de la República, quienes identifican y atienden directamente a los niños con Necesidades Educativas Especiales (NEE).
Resultados	El Programa atiende una necesidad clara en el país, sin embargo no se cuenta con un problema a atacar bien definido lo que se nota en la ausencia de una definición de población potencial. Es importante anotar que los alumnos con NEE no necesariamente se encuentran identificados. Por otro lado, la población atendida ha aumentado en los últimos años a pesar de una disminución en el presupuesto. Un reto importante es contar con información suficiente para cuantificar a los alumnos con Necesidades de Educación Especial (NEE). El seguimiento de los indicadores señala que las metas se han cumplido pero estos indicadores se refieren a los servicios apoyados o a los alumnos que han recibido atención pero se desconoce la calidad, periodicidad y otros elementos de los apoyos y de sus efectos en los alumnos. El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con el diseño y las características del programa; y el presupuesto del programa.
Referencias de Evaluaciones	<p>- Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008</p> <p>https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2007_2008/SEP/Programa%20de%20Fortalecimiento%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20Especial%20y%20de%20la%20Integraci%C3%B3n%20Educativa.zip</p> <p>- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2008</p> <p>https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3724.pdf?view=true</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo)</p> <p>https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3723.pdf?view=true</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo)</p> <p>https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3721.pdf?view=true</p> <p>- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2009</p> <p>https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_dese</p>

- [mpeno/dependencias/SEP/SEP10C.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP10C.pdf)
- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP10A.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP10B.pdf
 - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2010
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/fort_edu_especial/Docto_Opinion_Institucional_S033.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/fort_edu_especial/completo.PDF
 - Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/fort_edu_especial/ejecutivo.PDF
 - Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2011_2012/No_contratadas_por_CONEVAL/SEP/S_033_EDUCACION_ESPECIAL/S033_Educacion_especial.zip
 - Ficha de Monitoreo 2012-2013
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_S033_FM.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S033/11_S033_Completo.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S033/11_S033_Ejecutivo.pdf

Clave y Nombre del programa	S 084 Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica
Objetivo del programa	Contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes del país para combatir el rezago educativo en educación inicial y básica mediante las acciones compensatorias del CONAFE.
Población objetivo	Corresponde a la población que el Consejo se plantea atender dados los recursos disponibles para el ejercicio fiscal correspondiente y que se refiere a la población susceptible de ser beneficiada por Acciones Compensatorias.
Tipos de apoyo	N.D.
Resultados	Se encontró que pertenecer al Programa disminuye la tasa de repetición. Las escuelas en localidades con mejores accesos a agua potable, drenaje y electricidad tuvieron menores efectos derivados del Programa. El Programa tiene mayor efectividad en las escuelas rurales. De acuerdo con una evaluación realizada en 2004 se encontró que la elasticidad costo-efectividad estimada para el total de escuelas es de -0.087, lo cual permite afirmar, que por cada uno por ciento de gasto adicional ejercido por escuela sería posible disminuir la tasa de repetición en educación primaria en 0.087 puntos porcentuales. Para las escuelas situadas en localidades rurales se observa una elasticidad costo-efectividad menor.
Referencias de Evaluaciones	- Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2007_2008/SEP/Programa%20Acciones%20Compensatorias%20para%20Abatir%20el%20Rezago%20Educ

[ativo%20en%20Educaci%C3%B3n%20Inicial%20y%20B%C3%A1sica.pdf](#)

- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2008
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3591.pdf?view=true
- Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3590.pdf?view=true
- Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3588.pdf?view=true
- Informe Final del Análisis de Indicadores 2008
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEP/comp1_08_sep_PACAREEIB.rar
- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2009
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP12C.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP12A.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP12B.pdf
- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2010
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/conafe/OD.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/conafe/completo.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/conafe/ejecutivo.pdf
- Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2011_2012/No_contratadas_por_CONEVAL/SEP/S_084_CONAFE/S084_CONAFE.zip

Clave y Nombre del programa	S 085 Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo
Objetivo del programa	Contribuir a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales.
Población objetivo	Población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye alfabetización, primaria o secundaria.
Tipos de apoyo	Atención a personas con rezago educativo con el programa Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo.
Resultados	El programa Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo es un componente del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos. Después de diversas gestiones se ha logrado su integración por lo que en el futuro ya no será valorado de manera independiente. En lo referente a los indicadores estratégicos para los cuales se reportaron valores (se omitió el indicador de fin por error en su reporte en Cuenta Pública), este programa registró en 2008 la misma situación de retroceso con respecto a 2007 que el Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos, con el que comparte estos indicadores. Por su parte, los indicadores de gestión tuvieron un mejor comportamiento que en 2007, con excepción del referente al porcentaje de personas atendidas en el programa que recibió su paquete modular, que es un indicador clave. Los indicadores con que cuenta el Programa para valorar su gestión son adecuados, aunque sería conveniente que tuviera indicadores para medir su eficiencia y

	<p>economía, independientemente de su integración a un programa más general. Como parte del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos comparte las mismas deficiencias que éste respecto a los indicadores estratégicos, en particular la falta de un indicador que valore su contribución a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales. En el Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP no se proporcionaron documentos sobre cobertura o sobre seguimiento a aspectos de mejora, ya que se consideró que están incluidos dentro de los documentos del programa general del que ya forma parte.</p>
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3665.pdf?view=true - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3663.pdf?view=true - Evaluación Complementaria 2008 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEP/comp1_08_sep_MEVYT.rar - Evaluación de Impacto 2009 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Impacto_2010/SEP/SEP_S085_MEVYT.zip
Clave y Nombre del programa	S 108 Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
Objetivo del programa	El Programa tiene el objetivo de ayudar a las madres jóvenes y jóvenes embarazadas a empezar, continuar o concluir la educación básica.
Población objetivo	Se trata de las adolescentes de cualquier estado civil que sean madres o se encuentren en estado de embarazo, cuya edad esté comprendida entre 12 y 18 años 11 meses de edad, y que deseen iniciar, retomar, continuar o concluir sus estudios de educación básica, ya sea en el sistema escolarizado, no escolarizado o semiescolarizado del sistema educativo público disponible en las entidades federativas.
Tipos de apoyo	<p>El Programa entrega becas (para alfabetización, primaria y secundaria) a niñas y jóvenes de entre 12 y 18 años 11 meses de edad en situación de vulnerabilidad agravada por el embarazo y la maternidad.</p> <p>El monto de la beca mensual otorgada para el 2012 fue de \$650 mensuales por un máximo de 10 meses (en las ROP 2013 este monto se incrementa a \$850). El monto de la beca se otorga hasta que se concluye la educación básica.</p>
Resultados	Si bien no se cuenta con hallazgos de evaluaciones directamente relacionados con el Fin y Propósito, el indicador de Fin, que muestra el porcentaje de niñas y jóvenes madres y/o embarazadas en situación de vulnerabilidad incorporadas al Programa que concluyen la educación básica, sobrepasó su meta en 2012. A nivel Propósito, se mide el número de madres y jóvenes embarazadas entre 12 y 18 años 11 meses que permanecen al final de año fiscal en el Programa con respecto al total de incorporadas durante el año. Este indicador sobrepasó la meta en 5 puntos porcentuales debido a incrementos significativos en el presupuesto autorizado. En cuanto a la evolución de los indicadores, tanto el indicador de Fin como el de Propósito han mostrado una tendencia positiva en los últimos tres años.
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2007_2008/SEP/Programa%20de%20Becas%20de%20Apoyo%20a%20la%20Educaci%C3%B3n%20B%C3%A1sica%20de%20Madres%20J%C3%B3venes%20y%20J%C3%B3venes%20Embarazadas.zip - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3701.pdf?view=true - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3700.pdf?view=true - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2009

- https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP13C.pdf
- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP13A.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP13B.pdf
 - Diagnóstico nacional sobre el rezago educativo que presentan las madres jóvenes y las jóvenes embarazadas en relación con la educación básica 2010
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2009/SEP/compl_09_sep_PROMAJOVEN.pdf
 - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2009
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PROMAJOVEN/Documento_opinion_promajoven-vf.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PROMAJOVEN/completo.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PROMAJOVEN/ejecutivo.pdf
 - Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2011_2012/No_contratadas_por_CONEVAL/SEP/S_108_PROMAJOVEN/S108_PROMAJOVEN.zip
 - Ficha de Monitoreo 2012-2013
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_S108_FM.pdf
 - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2012
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S108/11_S108_OI.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (Informe completo)
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S108/11_S108_Completo.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (Informe ejecutivo)
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S108/11_S108_Ejecutivo.pdf
 - Evaluación de Procesos 2012
https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEP/EPR_PROMAJOVEN.zip

Clave y Nombre del programa	S 111 Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
Objetivo del programa	El PRONIM busca facilitar el acceso y la permanencia escolar en educación básica (inicial, preescolar a secundaria) de los niños y niñas migrantes temporales y de los que residen en localidades con alta emigración temporal
Población objetivo	Niñas, niños y adolescentes de familias en contexto y situación de migración, con independencia del origen nacional o del estatus migratorio.
Tipos de apoyo	Habilitación y equipamiento de aulas y escuelas en localidades de origen, tránsito y/o destino; la contratación y/o capacitación de maestros que las atiendan; el desarrollo y utilización de una propuesta pedagógica y de materiales educativos que consideran sus

	necesidades y situación específica; y el registro y acreditación de los estudios realizados por los alumnos.
Resultados	El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con el diseño y las características del programa, y la dificultad de definir el grupo control.
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2007_2008/SEP/Programa%20de%20Educaci%C3%B3n%20Preescolar%20y%20Primaria%20para%20Ni%C3%B1os%20y%20Ni%C3%B1as%20de%20Familias%20Jornaleras%20Agr%C3%A1colas%20Migrantes.zip - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3716.pdf?view=true - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Actualizacion_ED2008/PRONIM_completo.pdf - Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo) https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/3712.pdf?view=true - Evaluación Complementaria 2008 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEP/compl_08_sep_PRONIM.rar - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2009 https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP14C.pdf - Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe completo) https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP14A.pdf - Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe ejecutivo) https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP14B.pdf - Evaluación Complementaria 2009 https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2009/SEP/compl_09_sep_PRONIM.rar - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2010 https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PRONIM/Documento_Opinion-Pronim-vf.pdf - Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe completo) https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PRONIM/completo.pdf - Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe ejecutivo) https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PRONIM/ejecutivo.pdf - Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2011_2012/No_tratadas_por_CONEVAL/SEP/S_111_PRONIM/S111_PRONIM.zip - Ficha de Monitoreo 2012-2013 https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_S111_FM.pdf - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S111/11_S111_OI.pdf - Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (Informe completo)

	<p>https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S11/1/11_S111_Completo.pdf</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (Informe ejecutivo)</p> <p>https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S11/1/11_S111_Ejecutivo.pdf</p>
Clave y Nombre del programa	S 119 Programa Asesor Técnico Pedagógico
Objetivo del programa	El PAED busca mejorar el logro educativo de los niños y niñas que asisten a escuelas de educación indígena haciéndola más pertinente lingüística y culturalmente.
Población objetivo	Los docentes de educación preescolar y básica indígena frente a grupo; los AAD y CAAD de los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH) y con alta marginación social de los 24 estados donde opera el Programa, que presentan una población con rasgos culturales que los distinguen de la población general donde se destaca el uso de las diversas lenguas indígenas que se hablan en el país (ROP 2012).
Tipos de apoyo	Selecciona y capacita maestros asesores (llamados asesores académicos de la diversidad social o AAD), que dan asesorías técnico-pedagógicas a los maestros de las escuelas de educación indígena de preescolar y primaria. Además, desarrolla marcos curriculares y materiales para facilitar estas acciones y lleva acciones para favorecer la profesionalización de los profesores de educación indígena mediante su capacitación y apoyo para la titulación.
Resultados	El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con el presupuesto del programa.
Referencias de Evaluaciones	<p>- Evaluación de Diseño, Consistencia y Resultados 2008</p> <p>https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2007_2008/SEP/Programa%20Asesor%20T%C3%A9cnico%20Pedag%C3%B3gico.pdf</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe completo)</p> <p>https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Actualizacion_EED2008/ASP_completo.pdf?download=true</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2008 (Informe ejecutivo)</p> <p>https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Actualizacion_EED2008/ASP_ejecutivo.pdf?download=true</p> <p>- Evaluación Complementaria 2008</p> <p>https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEP/compl_08_sep_PATP.rar</p> <p>- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2009</p> <p>https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP15C.pdf</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe completo)</p> <p>https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP15A.pdf</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (Informe ejecutivo)</p> <p>https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/especificas_desempeno/dependencias/SEP/SEP15B.pdf</p> <p>- Evaluación Complementaria 2009</p> <p>https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2009/SEP/compl_09_sep_PATP.zip</p> <p>- Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2010</p> <p>https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PATP/P_Institucional_PAED-vf.pdf</p> <p>- Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe completo)</p> <p>https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_P</p>

- [PROGRAMAS POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PATP/completo.pdf](https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PATP/completo.pdf)
- Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (Informe ejecutivo)
https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PATP/ejecutivo.pdf
 - Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012
https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Consistencia/2011_2012/No_contratadas_por_CONEVAL/SEP/S_119_TECNICO_PEDAGOGICO/S119_Asesor_tecnico_pedagogico.zip
 - Ficha de Monitoreo 2012-2013
https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_S119_FM.pdf
 - Documento de posicionamiento de la Evaluación Específica de Desempeño 2012
https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S119/11_S119_OI.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (Informe completo)
https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S119/11_S119_Completo.pdf
 - Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 (Informe ejecutivo)
https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S119/11_S119_Ejecutivo.pdf

Clave y Nombre del programa	S 244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
Objetivo del programa	El programa tiene como objetivo brindar normas y apoyos para los servicios educativos públicos de Instituciones de educación básica, así como el mejoramiento de infraestructura de Instituciones de educación media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad con la finalidad de contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa.
Población objetivo	Las Instituciones de educación básica, media superior y superior que atienden a población en contexto de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión en edad escolar que son focalizadas por las Autoridades Educativas Locales en educación básica y para educación media y superior.
Tipos de apoyo	Los tipos de apoyo que entrega son: 1) Técnicos para el tipo educativo básico sobre asesoría y acompañamiento. 2) Los apoyos financieros son considerados subsidios que se entregan por única ocasión. Tanto en el nivel básico como en Superior estos apoyos se transfieren a las Entidades Federativas. En el nivel básico se destinan al fortalecimiento de los servicios educativos, en el nivel de media superior para crear los Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED); y en el nivel superior para actividades académicas, de vinculación así como, adecuaciones a la infraestructura de las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES).
Resultados	Aún no cuenta con una evaluación de impacto. En 2015, fue evaluado en materia de diseño, sólo documenta resultados a través de los indicadores establecidos en la MIR. A nivel fin el resultado es del 75% de la tasa bruta de escolarización de educación media superior, con lo cual, se alcanzó el 100% de la meta programada en 2016. A nivel propósito, el resultado del primer indicador es de 79.18% de instituciones educativas que cuentan con infraestructura y equipamiento respecto del total de instituciones del año. Al respecto educación especial y migrantes superaron la meta específica ya que se ajustó derivado de los documentos de planeación en las Entidades. A nivel media superior se apoyó al 93.3% de los planteles debido a que sólo este porcentaje cumplía con las características necesarias para recibir los apoyos. A nivel superior con la operación del programa se facilitó la participación de las Instituciones Se observa que la meta reprogramada del 20% se superó en 400%, no se encontró justificación del cambio de la meta programada, pues la meta original del 60% estaba más acorde a la realidad. El segundo indicador alcanzó el 90.97% de escuelas de

	<p>educación básica indígena y telesecundaria beneficiadas respecto del total de escuelas de este tipo educativo identificadas en las estrategias locales. El resultado quedó a 9.03 % de la meta planeada (100%) debido a que los recursos presupuestales asignados no son suficientes para ampliar la cobertura en telesecundarias, sin embargo, la prioridad se colocó en las escuelas de educación indígena.</p>
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de Diseño 2014 https://coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Diseno_2015/SEP/S EP_2015_Diseno_S244_Inclusion_Equidad_Educativa.zip - Diagnóstico del Programa 2014 https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEP_S244.rar - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 https://coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/S244_OD.pdf - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016 https://coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/S244_FMyE.pdf - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017 https://coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_S244_OD.pdf - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017 https://coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_S244.pdf
Clave y Nombre del programa	U 031 Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil
Objetivo del programa	El objetivo del Programa es contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la transferencia no regularizable de recursos a las entidades federativas para el fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil.
Población objetivo	Las entidades federativas que presentan solicitud de recursos y requisitos para la formalización de los convenios.
Tipos de apoyo	Transferencia de recursos a las entidades federativas.
Resultados	El Programa no cuenta con evaluaciones de impacto. En 2016 el Programa Anual de Evaluación mandató la aplicación de una Ficha de Monitoreo y Evaluación (FMyE), en ésta se identificó como fortaleza el incremento presupuestal que recibió el Programa de 2012 a 2015, lo que da cuenta del apoyo gubernamental al fortalecimiento de la educación temprana y el desarrollo infantil. Como debilidades se identificaron: la insuficiencia de la MIR para mostrar la ejecución del Programa y que el indicador a nivel de Propósito no mide propiamente los resultados del programa, sino la eficacia en la transferencia de recursos a las entidades federativas, respecto al total de recursos aprobados. Al cierre de 2016, el Programa reportó, a nivel de propósito, un avance de 131.80%, el programa otorgó un mayor número de recursos con base en las solicitudes presentadas por las entidades federativas y en las ampliaciones autorizadas por la SHCP.
Referencias de Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha de Monitoreo 2012-2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_U031_FM.pdf - Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2012 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEP/11_U031_OD.pdf - Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013

[/SEP/11_U031.pdf](#)

- Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEP/U031/U031_FMyE.pdf

- Documento de posicionamiento a la Evaluación Específica de Desempeño 2015

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U031_DESINFANTIL/U031_DESINFANTIL_OD.pdf

- Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 (Informe completo)

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U031_DESINFANTIL/U031_DESINFANTIL_IC.pdf

- Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 (Informe ejecutivo)

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U031_DESINFANTIL/U031_DESINFANTIL_IE.pdf

- Documento de posicionamiento de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/U031_OD.pdf

- Ficha de Monitoreo y Evaluación 2015-2016

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/U031_FMyE.pdf

- Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Clave y Nombre del programa	U 032 Programa Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable en Educación Básica
Objetivo del programa	El PESIV pretende contribuir a generar una mayor equidad en la distribución de oportunidades para aquellas escuelas y poblaciones altamente vulnerables a la exclusión de la educación básica.
Población objetivo	En cuanto a sus poblaciones objetivo, el común denominador consiste en que son escuelas o espacios escolares que reúnen uno o varios criterios vinculados a la vulnerabilidad. En los proyectos se identifica a la población potencial, pero el cuantificarla presenta grandes complicaciones técnicas; en este sentido, el PESIV ha elaborado perfiles que articulan los rasgos esenciales de estas poblaciones y de los contextos socio-económicos y culturales que han de tomarse en consideración para diseñar cada intervención.
Tipos de apoyo	El diseño del PESIV se enfoca a contrarrestar la vulnerabilidad a la exclusión educativa por medio de proyectos pertinentes que se adecuen a la diversidad de poblaciones en riesgo. En la actualidad, desarrolla principalmente 3 proyectos: Educación Básica sin Fronteras, Calle y Saberes en Movimiento y Transición Primaria-Secundaria.
Resultados	N.D.
Referencias de Evaluaciones	- Evaluación de Diseño 2012 https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diseno/Diseno_2012/SEP/SEP_U032.zip

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Nery, J. (2013). Enfoques epistemológicos sobre la investigación sobre desigualdades educativas en México, 1971-2010. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol.18, (59).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). Marco para el análisis de las políticas públicas. *Políticas públicas*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., (1).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Política pública*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública del DF. Siglo XXI Editores.
- Alcántara Santuario, A., y Navarrete Cazales, Z., (2014). Inclusión, equidad y cohesión social en las políticas de educación superior en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol.19, (60).
- Alcántara, A., (2008), *Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006*. *Revista Iberoamericana de Educación*, (48).
- Arellano Gault, D., y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. México: IFE.
- Arias, M.F., Mihal, I., Lastra, K., y Gorostiaga, J. (2015). El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol.20, (54).
- Arnaut Salgado, A., (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, México: COLMEX.
- Arzate Salgado, J. (2011). Evaluación analítica de políticas educativas compensatorias en México. El caso de los programas de lucha contra la pobreza, 1988-2011. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol.16, (51).
- Ascolani, A., (2008), *Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos*. *Educação*, Vol. 31, (2).
- Avendaño Ramos, E., (2012). *Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*. *Economía UNAM*, Vol.9, (26).
- Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: Miguel Angel Porrúa. CIDE.

- Bazdresch Parada, M., (2001). Educación y pobreza: una relación conflictiva. En Ziccardi, A., (Comp.). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Blanco Guajirro, M. R. (2005). La educación de calidad para todos empieza en la primera infancia. *Revista Enfoques Educativos*, Vol.7, (1).
- Blanco Guajirro, M. R. (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.4, (3).
- Blanco, R., y Cusato, S., (2004). Desigualdades educativas en América Latina: todos somos responsables. *Escuelas de calidad en condiciones de pobreza*.
- Bolívar, A. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.3, (2).
- Bolívar, A. (2012). Justicia social y equidad escolar. Una revisión actual. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, Vol.1, (1).
- Bourdieu, P., y Passeron, J. C. (1996). La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. México: Fontamara.
- Bracho González, T., y Hernández Fernández, J., (2009), Equidad educativa: avances en la definición de su concepto. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Veracruz, México, (Vol. 21).
- Bronfenbrenner, M. (1973). Equality and equity. En *The annals of the american academy of political and social science*. Vol.409, (1).
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and issues*. Reino Unido: Palgrave Mcmillan.
- Carbonell, M. (2011). *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa. IJ-UNAM. CNDH.
- Carnoy, M., (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.3, (2).
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: FCE.
- Cejudo Córdoba, R., (2007). Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista Internacional de Sociología*, Vol.45, (47).
- CEPAL (2000). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL y UNESCO (1992). Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- Chaqués Bonafont, L. (2004). Redes de políticas públicas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Coleman, J. S., (1966). Equality of educational opportunity. Washington, D.C.: Department of Health, Education and Welfare.
- CONEVAL (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2011a). Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México en materia de rezago educativo 2011. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2011b). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Nota metodológica 2010-2011. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2012a). Construcción de las Líneas de Bienestar. Documento metodológico. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2012b). Evaluación Estratégica de Protección Social en México. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2012c). Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación 2010. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2012d). Informe de Pobreza en México 2012. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2012e). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Presentación y análisis del inventario 2011-2012. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2012f). Medición oficial de medición multidimensional de la pobreza. Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2013). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Presentación y análisis 2012-2013. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2014). Presentación y Análisis del Inventario 2013-2014. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2015a). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2015b). La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2015c). Presentación y Análisis del Inventario 2014-2015. México: CONEVAL.

- CONEVAL (2016). Presentación y Análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2016. México: CONEVAL.
- CONEVAL (2017). Presentación y Análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016-2017. México: CONEVAL.
- Cornejo Espejo, J., (2012). Retos impuestos por la globalización a los sistemas educativos latinoamericanos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol.17, (52).
- Coulter, P. B., (1989). *Measuring inequality: A methodological handbook*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Delgado Godoy, L. (2009). El enfoque de las políticas públicas. En *Documentación sobre gerencia pública*. España: Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Drucker, P., (1998). *La sociedad post capitalista*. Colombia: Norma.
- Dubet, F., (2004). O que é uma escola justa?. *Cadernos de Pesquisa*, Vol. 34, (123).
- Echeita Sarrionandia. G., y Duk Homad, C., (2008). Inclusión educativa. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.6, (2).
- Enciso Ávila, M. I., (2013). El origen social de los graduados y la equidad en el acceso a la universidad. *Revista de la Educación Superior*, Vol. 42, (165).
- Evans, M., (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*, Vol. 7, (2).
- Formichella, M. M., (2011). Análisis del concepto de equidad educativa a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen. *Revista Educación*, Vol. 35, (1).
- Gómez Lee, M. I., (2012). El marco de las coaliciones de causa. *Revista Ópera*, (12).
- Hallak, J., (1999). Globalización, derechos humanos y educación. *Contribuciones del IIPE*, (33).
- Heclo, H., (2007). Las redes de asuntos y el poder ejecutivo. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Hopenhayn, M., (1995) El desafío educativo: en busca de la equidad perdida. En Cohen, E., (Ed.). *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago de Chile: CEPAL. OEA. Ediciones Sur.
- Hopenhayn, M., y Ottone, E., (2000) El gran eslabón. *Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI, desafío educativo*. México: FCE.
- INEE (2004). *La calidad de la educación básica en México*. México: INEE.

- INEE (2005a). Equidad: problema central de la educación básica. Desafíos educativos, (4).
- INEE (2005b). Panorama Educativo de México 2005. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2006). Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2007). Panorama Educativo de México 2007. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2008). Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2009). Panorama Educativo de México 2009. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2010). Panorama Educativo de México 2010. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2011). Panorama Educativo de México 2011. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2012a). Panorama Educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2012b). La educación en México: Estado actual y consideraciones sobre su evaluación. Presentación en la Comisión de Educación de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores. México.
- INEE (2013a). Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2013b). El derecho a la educación en México. México: INEE.
- INEE (2014). Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2015). Panorama Educativo de México 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2016a). Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México: INEE.
- INEE (2016b). La educación obligatoria en México. Informe 2016. México: INEE.
- INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

- Juárez Núñez, J.M., Comboni Salinas, S., y Garnique Castro, F., (2010), De la educación especial a la educación inclusiva. *Argumentos*, 23 (62).
- Kingdom, J. W., (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. E.U.: Addison Wesley Publishers.
- Köster, A. J., (2016). Educación asequible, accesible, aceptable y adaptable para los pueblos indígenas en México: Una revisión estadística. *ALTERIDAD. Revista de Educación*, Vol. 11, (1).
- Lascoumes, P., y Le Galès, P., (2013). *Sociología de la acción pública*. México: COLMEX.
- Latapí Sarre, P., (1993). Reflexiones sobre la justicia en la educación. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol.23, (2).
- Latapí Sarre, P., (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol.6, (2).
- Latapí Sarre, P., (2009). El derecho a la educación: Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol.14, (40).
- Lerner Sigal, B., (2009). Banco Mundial. *Modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*. México: IIS-UNAM.
- López, N., (2005). *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Majone, G., (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Marchesi, A., (2000), Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, (23).
- Márquez Jiménez, A., (2001). *Financiamiento de la educación y distribución de oportunidades*. *Sinéctica*, Vol.18.
- Márquez Jiménez, A., (2012). *El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas*. *Perfiles educativos*, Vol.34.
- Martínez Rizo, F., (2012), Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol.7, (16).
- Martinón Quintero, R., (2005). *Las ideas en las políticas públicas: El enfoque de las coaliciones promotoras*. Documentos de trabajo. *Política y Gestión*, (3).

- Martinón Quintero, R., (2007). La incorporación de las ideas al análisis de las políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, Vol. 26, (2).
- Mexicanos primero (2013). (Mal) Gasto: Estado de la educación en México 2013. México.
- Morduchowicz, A., (2000), La equidad del gasto educativo: viejas desigualdades, diferentes perspectivas. *Revista Iberoamericana de Educación*, (23).
- Muñoz Izquierdo, C., (2009). Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.7, (4).
- Muñoz Izquierdo, C., Magaña Rodríguez, R., y Bravo Valladolid, M., (2012). En Busca de una Distribución más Racional y Equitativa de los Programas que se Destinan, en México, al Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.10, (1).
- Murillo Torrecilla, F. J., (2004). Equidad en educación. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.2, (1).
- ONU (2014). Los principales tratados internacionales de derechos humanos. Nueva York: ONU.
- OREALC-UNESCO (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 5, (3).
- Ortega Estrada, F., (2003). La equidad en educación básica. *Revista Latinoamericana sobre Estudios Educativos*, Vol. 33, (2).
- Parsons, T., (1959). The School Class as Social system: Some of its Functions in American Society. *Harvard Educational Review*, Vol.29, (4).
- Parsons, W., (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Pérez Sáinz, J. P., y Mora Salas, M., (2007). La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social. San José Costa Rica: FLACSO.
- Porras Martínez, J. I., (2001). Policy network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios sociológicos*, Vol. 29, (57).
- Ramírez de la Cruz, E. E., (2016). Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos. México: CIDE.

- Rawls, J., (2000). Teoría de la justicia. México: FCE.
- Reimers, F., (2000). Educación, desigualdad y opciones de políticas en América Latina en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. 30, (2).
- Roemer, J. E., (2000). Variantes de la igualdad de oportunidades. *Fractal*, Vol.5, (16).
- Roth Deubel, A. N., (2006). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Sabatier, P. A., y Weible, C. M., (2007). The advocacy coalitions framework. Innovations and clarifications. En Sabatier, P. A., (Ed.), *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.
- San Segundo, M. J., (1998). Igualdad de oportunidades educativas. *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía*, (40).
- Sánchez Santamaría, J., y Manzanares Moya, A., (2014). Tendencias internacionales sobre equidad educativa desde la perspectiva del cambio educativo. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol.16, (1).
- Sandoval Hernández, A., (2007). La equidad en la distribución de oportunidades educativas en México. Un estudio con base en los datos del EXANI-I. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol.5, (1).
- Schmelkes, S., (2005). La desigualdad de la calidad en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol.24, (1-2).
- Schmelkes, S., (2012). Equidad, diversidad, interculturalidad: las rupturas necesarias. En Marchesi, Á., Tedesco, J. C., y Coll, C., (Eds.). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid: OEI. Fundación Santillana.
- Sen, A., (1979). *¿Igualdad de qué?*. Ciclo Tanner de conferencias sobre los valores humanos. Pronunciada en la Universidad de Stanford.
- Sen, A., (2000). *Social exclusion: Concept, application and scrutiny*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Sen, A., (2012). *La idea de la justicia*. España: Taurus.
- SEP (2017). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*. México: SEP.
- Silke, A., y Hanspeter, K. (2007). The network approach. En Sabatier, P. A., (Ed.), *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.

- Silva-Laya, M., (2012). Equidad en la educación superior en México: Las necesidades de un nuevo concepto y nuevas políticas. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol. 20.
- Subirats, J., (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Grupo Planeta.
- Tamayo Sáez, M., (1997). El análisis de las políticas públicas. En Carrillo, E., (Ed.). La nueva administración pública. Madrid: Alianza editorial.
- Tedesco, J. C., (2004). Igualdad de oportunidades y política educativa. Cuadernos de Pesquisa, Vol.34, (123).
- Tomasevski, K., (2004). Indicadores del derecho a la educación. Revista IIDH, (40).
- Torres. R., y Tenti Fanfani, E., (2000). Políticas educativas y equidad en México: La experiencia de la Educación Comunitaria, la Telesecundaria y los Programas Compensatorios. México: SEP.
- Trucco, D., (2014). Educación y desigualdad en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- True, J., et.al., (2007). Punctuated equilibrium framework. En Sabatier, P. A., (Ed.), Theories of the policy process. Cambridge: Westview Press.
- UNESCO (1990). Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos. Jomtien, Tailandia: UNESCO.
- UNESCO (2008). Educación de calidad, equidad y desarrollo sostenible: una concepción holística inspirada en las cuatro conferencias mundiales sobre la educación que organiza la UNESCO en 2008-2009. UNESCO.
- UNESCO (2015a). Declaración de Incheon, Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y aprendizaje a lo largo de la vida para todos. Incheon, República de Corea: UNESCO.
- UNESCO (2015b). Foro Mundial sobre la Educación 2015. Incheon, República de Corea: UNESCO.
- Zaharadis, N., (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. En Sabatier, P. A., (Ed.), Theories of the policy process. Cambridge: Westview Press.
- Zubieta García, J., Bautista Godínez, T., Gómez Torres, A. H., y Freixas Flores, M. R., (2015). Educación. Las paradojas de un sistema excluyente. México: UNAM.