



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL GASTO GUBERNAMENTAL EN LA EDUCACIÓN
EN MÉXICO COMO UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

DULCE MARIANA CABRERA AGUILAR

ASESOR:

DR. EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO



MÉXICO, D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Por permitirme llegar a este momento tan importante de mi vida junto a mis seres queridos. Por hacerme saber que estás conmigo en cada paso de mi camino y por llenarme de bendiciones.

A mis padres Héctor y Fe:

Por su amor, cariño, comprensión y apoyo sin condiciones ni medidas. Por guiarme sobre el camino de la educación dedico a ustedes este trabajo de tesis, así como mis esfuerzos futuros. Gracias por regalarme lo más importante, la vida. Son el tesoro más valioso que dios me dio, los amo papás.

A mis hermanos Fe, Gabriela, Miriam, Cristiana y Héctor:

Por ser las personas que más quiero y admiro, por esforzarse día con día para ser mejores, son mi punto de partida y mi ejemplo a seguir. Por representar lo más cercano, lo más valioso y lo que más amo en mi vida. Gracias por estar siempre a mi lado llenando de alegría mis días. Todos somos orgullosamente UNAM y hechos en CU.

A mis sobrinos Aarón David (Aronchi) y Felipe de Jesús (Felipito):

Que con todas sus sonrisas y alegría le han dado un nuevo sentido a mi vida, son los bebés que más amo y quiero en este mundo. No tengo palabras para describir lo que significó su llegada a mi vida, solo puedo decir que todos los días pienso en ustedes y en sus risas que llenan de bellos momentos mi vida.

A mi cuñado Gustavo:

Por tu fiel compañía en todo momento y por tu amistad, mil gracias.

A mis familiares:

Por ser parte fundamental de mi formación como persona y compartir los ratos de alegría y tristeza. Gracias por su cariño.

A mis amigos:

Por los bellos momentos y porque me permitieron entrar en su vida durante cinco años de convivir dentro y fuera de la facultad.

A mi asesor el Dr. Eduardo Ramírez Cedillo:

Por los consejos, el apoyo, el ánimo y la paciencia que me brindó a lo largo de la tesis. Gracias por el valioso tiempo dedicado a la aportación y asesoría de este trabajo. Gracias por confiar en mi persona.

A mis sinodales:

Ing. Alejandro Augusto Pérez Pascual, Dr. Mauro Rodríguez García, Mtro. Ernesto Bravo Benítez y Mtro. Rafael Daniel Navarrete Hernández, por sus observaciones, sin ellas hubiera sido imposible la realización del presente trabajo.

A mis maestros:

Mtra. Patricia Rodríguez López, Mtro. José Alberto Reyes de la Rosa y Dr. Eduardo Ramírez Cedillo, profesores no tan solo con calidad profesional sino también con calidad humana. Gracias por sus enseñanzas que son invaluable en mi desarrollo profesional durante mi carrera, sin su ayuda y conocimientos no se lograría esta meta.

A la UNAM y a la Facultad de Economía:

Que fueron mi casa de estudios durante cinco años y por brindarme a los mejores profesores y la enseñanza de trabajar a favor de la sociedad y para la educación. Es un orgullo pertenecer a la máxima casa de estudios donde se concentran mis más grandes recuerdos y satisfacciones.

“Por mi raza hablará el espíritu”

ÍNDICE TEMÁTICO

Introducción	I
1. La relación entre educación y economía como una justificación de intervención gubernamental	1
1.1. Economía de la educación	2
1.2. Relación entre educación y desarrollo	4
1.3. Sociedad del conocimiento	6
1.4. Teoría del capital humano	7
1.5. Teoría de la selección	10
1.6. El Estado de bienestar y su atribución en la educación	12
1.7. Intervención del Estado en la provisión de la educación	15
1.7.1. Funciones del Estado	15
1.7.2. Intervención del Estado en la educación	19
2. Evolución y desarrollo de la educación en México a través de la política educativa	24
2.1. La educación en la época prehispánica	25
2.2. La educación en la época colonial	25
2.3. La educación en la vida del México independiente hasta la Revolución Mexicana (1821-1910)	26
2.3.1. Etapa de preparación de la educación (1821-1867)	26
2.3.2. La República restaurada como una etapa de consolidación (1867-1910)	28
2.4. La Revolución Mexicana como un periodo de construcción educativa	31
2.5. Las políticas educativas implementadas en los proyectos nacionales (1921-2000)	33
2.5.1. El proyecto de educación nacionalista (1921-1924)	33
2.5.2. El proyecto de educación socialista (1934-1940)	37
2.5.3. El proyecto educativo de unidad nacional (1940-1958)	40
2.5.3.1. Periodo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	41
2.5.3.2. Periodo de Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	43
2.5.3.3. Periodo de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	43
2.5.4. El plan de once años (1959-1970)	44
2.5.4.1. Periodo de Adolfo López Mateos (1958-1964)	44
2.5.4.2. Periodo de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	46
2.5.5. El proyecto modernizador de la educación (1970-2000)	47
2.5.5.1. Periodo de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	48
2.5.5.2. Periodo de José López Portillo (1976-1982)	49

2.5.5.3. Periodo de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	50
2.5.5.4. Periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	52
2.5.5.5. Periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	54
2.6. La política educativa implementada en el presente siglo XXI	55
2.6.1. Periodo de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	55
2.6.2. Periodo Felipe calderón Hinojosa (2006-2012)	57
3. Marco legal y estructura del sistema educativo en México	60
3.1. Marco legal vigente del Sistema Educativo Mexicano	60
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	60
3.1.2. Ley General de Educación (LGE)	61
3.1.3. Ley General de la Infraestructura Física Educativa	63
3.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	64
3.2. Estructura del Sistema Educativo en México	65
3.2.1. Elementos del Sistema Educativo Mexicano	66
3.2.2. Niveles educativos del Sistema Educativo Mexicano	66
3.2.3. Características cuantitativas generales de los niveles educativos del Sistema Educativo Mexicano	68
4. Evolución del gasto gubernamental en la educación en México durante el periodo 1993-2012	79
4.1. Gasto nacional en educación	80
4.2. Gasto educativo por tipo de sostenimiento	87
4.3. Gasto público en educación	89
4.4. Gasto federal por nivel educativo	99
4.5. Recursos que destinan los estados al servicio educativo	100
4.6. Gasto por alumno	110
4.7. Comparación internacional del gasto en educación	112
5. Evaluación del gasto gubernamental en la educación en México como una estrategia de desarrollo	117
5.1. Equidad del gasto público en educación	117
5.1.1. Nivel de escolaridad	118
5.1.2. Distribución del gasto público en educación	121
5.1.3. Educación e ingresos	125
5.1.3.1. Educación y salario de los trabajadores	125
5.1.3.2. Los rendimientos sociales de la educación mediante el método de la tasa de retorno	127
5.2. La importancia de la calidad educativa	135
5.2.1. Resultados de la prueba EXCALE	136

5.2.2. Resultados de la prueba ENLACE	137
5.2.3. Resultados de la prueba PISA	139
5.3.El gasto gubernamental en la educación como una estrategia de desarrollo	141
Conclusiones	145
Bibliografía	150
Índice de cuadros y gráficas	155

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, con las nuevas plataformas sobre las que se desenvuelven las realidades educativas, tales como la globalización y la internacionalización de los procesos productivos, en los cuales el factor capital humano que requiere la sociedad del conocimiento, aparece en primer plano como un valor económico.

En la educación, recaen muchas expectativas para cumplir diversos objetivos o finalidades, ya sea como un agente de socialización de valores, como una impulsora para mejorar la calidad de vida de las personas, como un medio de integración social y cultural o como un factor de desarrollo de la economía. En este contexto, la educación funge como un factor fundamental de crecimiento y desarrollo de las naciones, por lo tanto, la educación forma parte primordial de las políticas del Gobierno. En este sentido, el gasto público que financia el funcionamiento del sistema educativo se inscribe dentro de la política general de gobierno y de Estado.

La política educativa se instrumentaliza mediante normas, elaboración de programas y proyectos educativos, la organización y negociación con los diferentes actores de la educación, el diseño de los procesos de enseñanza y aprendizaje, etc. Todos estos elementos se sujetan al presupuesto público.

Uno de los beneficios que trae consigo una mayor escolarización es el incremento del nivel de ingresos. En México, se observa que la cantidad de personas que accede al nivel educativo superior es baja, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de proveer la educación a los individuos, con el fin de que los mismos accedan a mayores niveles educativos y obtengan así un mayor salario. Al cumplir este objetivo se logrará una igualdad de oportunidades y se alcanzará el avance productivo de la nación.

Para lograr el desarrollo de la nación, el gasto público que se ejerza en materia educativa deberá de cumplir con una serie de criterios, que busquen la calidad y equidad del gasto, desarrollándose así un sistema educativo eficiente.

En la investigación se realiza una evaluación exhaustiva de la aplicación del gasto en el Sistema Educativo Mexicano, con el fin de remarcar las deficiencias o las oportunidades que afronta la educación de la nación. Puesto que, a pesar de que el gasto en educación es oneroso, cabe mencionar que la mayor parte del gasto se destina a gasto corriente, la calidad y la equidad, son bajas, ya que por un lado el gobierno mexicano ha concentrado sus esfuerzos en la cobertura universal del nivel básico, y por el otro ha asignado el gasto de manera regresiva por nivel educativo.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo, es analizar e identificar el papel del gasto gubernamental en materia educativa y si este se encuentra como una estrategia de desarrollo en la actualidad, explicando el impacto económico y social que genera la distribución del gasto gubernamental en educación en México, así como las formas de financiamiento de este gasto y sus principales problemas al ejecutarlo. Con ello, se pretende responder porque México ha hecho grandes esfuerzos aunque deficientes en gasto público en educación y no se ha visto aparejado con una calidad significativa en dicho rubro.

Así, la hipótesis planteada en esta investigación dicta que el gasto gubernamental como una estrategia de desarrollo, debe ir acompañado de una canalización eficiente de los recursos, interpretando esta eficiencia en equidad y calidad de los recursos destinados al Sistema Educativo Mexicano, así la participación del Estado por medio del gasto público educativo, afectará de manera positiva y directa a los individuos, ya que pueden aspirar a mayores ingresos y por ende a una mejor calidad de vida.

El presente trabajo está compuesto de cinco capítulos. En el primer capítulo se expone la relación existente entre economía y educación, que es una relación que lleva al desarrollo. Así, también se analizan las aportaciones realizadas por los diferentes autores y teorías, sobre el papel que tiene la educación como determinante del crecimiento económico, para lograr un desarrollo. En este capítulo se justifica la intervención estatal en la educación.

El segundo capítulo se centra en los antecedentes del diseño de la política educativa, analizándola desde la época prehispánica hasta el presente siglo XXI. Se recorren los diversos sucesos históricos, económicos y sociales relacionados con la educación.

El tercer capítulo aborda el marco jurídico que configura la estructura del Sistema Educativo Mexicano. Se ha elaborado el marco legal, ya que a partir de la estructura del sistema educativo se sientan las bases para la ejecución del gasto público en los diversos rubros.

El cuarto capítulo analiza la evolución que ha tenido el gasto público o de gobierno en la educación en México, durante el periodo comprendido de 1993 a 2012. Se describe el gasto nacional en educación, el gasto educativo por tipo de sostenimiento, la inversión entre los diferentes niveles escolares, el gasto público por alumno, los recursos que destinan los estados a la educación, así como una comparación internacional del gasto público que realizan diversos países para el servicio de la educación.

Por último, en el quinto capítulo se desarrolla una evaluación del gasto gubernamental en la educación como una estrategia de desarrollo, en la cual se busca lograr una mayor aproximación de la relación que guarda el gasto gubernamental en la educación y el desarrollo en México, realizando un análisis exhaustivo sobre la eficiencia que ha tenido el gasto público en la educación, estudiando los temas de equidad y calidad de la educación.

CAPÍTULO 1

LA RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y ECONOMÍA COMO UNA JUSTIFICACIÓN DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL

Diversos estudios han demostrado que el crecimiento real del ingreso no se logra sólo por la acumulación de unidades de capital¹ y de mano de obra, sino también por el cambio cualitativo de éstos (Kuznet, 1966), en este contexto se concibe a la educación como un factor esencial para el aumento en la productividad de los individuos y además de una promotora del desarrollo económico.

Por lo tanto, en este capítulo se analizarán las aportaciones realizadas por los diferentes autores y teorías, sobre el papel que tiene la educación como determinante para lograr el desarrollo de las naciones. La dinámica del sector educativo en un país constituye, para los diversos estudios, un tema de suma importancia por su relación con el desarrollo económico.

En este capítulo se enmarcarán las bases metodológicas que permitirán argumentar que el Estado es quien debe asumir de manera directa el gasto para financiar la educación de la nación, ya que la participación de los individuos y del Estado en el sistema escolar generan beneficios sociales y económicos muy significativos. La base que se toma para justificar la intervención gubernamental en la educación es por la existencia de fallos de mercado en la educación.

Por otro lado, la Teoría de capital humano, expone que la inversión en educación, ciencia y tecnología, es ingrediente clave para alcanzar el desarrollo, incorporando a los trabajadores a las exigencias de los nuevos mercados de trabajo cada vez más globalizados e impulsados a generar una competitividad internacional.

Actualmente existe una creciente necesidad por transformar el sistema educativo de algunas naciones, ya que la educación es entendida *“como un proceso permanente vinculado a la mejora de las condiciones de vida de los individuos y las comunidades”* (Sarramona, 1998: 233). En la misma sintonía, Paulo Freire menciona que *“la verdadera educación es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo.”* (Freire, 2009: 151).

Adaptando dichos conceptos, la educación es un proceso continuo mediante el cual se transmiten una serie de conocimientos y habilidades que permitirán a los individuos mejorar sus condiciones de vida, llegando a un fin social, y a la vez es un elemento clave para reducir los problemas más importantes que

¹ Podemos entender que la acumulación de capital es el proceso mediante el cual parte del ingreso de una empresa o persona destina en invertir bienes de capital. El proceso implica por una parte, concentración de capital, y por otra, hacer crecer dicho capital mediante la reinversión de parte de las ganancias o utilidades. La acumulación de capital es diferente al crecimiento económico, ya que contempla el cambio tecnológico resultante del capital físico a largo plazo.

aquejan a la humanidad y como aquella que forma al individuo de toda sociedad y que va a dirigir hacia al camino que lleva al desarrollo.

1.1.ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN

Para entender la importancia de la educación en la economía se debe mencionar el concepto de economía de la educación. Si la economía estudia las relaciones sociales de los procesos de producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas de los individuos con los recursos escasos disponibles, ó *“La economía es el estudio de la forma en que las clases deciden qué van a producir, cómo y para quién con los recursos escasos y limitados.”*(Fischer, 1990:3). Por ende el concepto de economía de la educación puede ser entendido: como una ciencia, que indaga y estudia las dimensiones económicas de la educación, interviniendo en los recursos materiales y financieros que se requieren para satisfacer las necesidades y el deber que tienen a la educación los individuos. (Fermoso, 1997: 21)

La economía de la educación, es una rama de la economía nacida alrededor de 1960, cuando surge el concepto de sociedad del conocimiento y cuando se da una contribución cuantitativa de la educación al crecimiento económico con la Teoría de Capital Humano, dicha teoría pone de manifiesto que se da una acumulación de capital humano por parte de los individuos a lo largo de su vida ya sea que adquiera conocimientos dentro del hogar (educación informal), por experiencia propia o mediante la educación formal.

Para relacionar a la educación con la economía, se parte de una simple pregunta: ¿Por qué los economistas estudian la educación?, conforme al estudio realizado por Martín Carnoy (2006), nos señala que hay tres razones primordiales por las cuales los economistas estudian a la educación:

- 1) En los países se gasta una cantidad considerable de dinero anualmente en materia de educación, una parte es asumida de manera directa por las familias y la otra parte las asumen los contribuyentes
- 2) El sistema educativo es uno de los principales empleadores de mano de obra educada
- 3) Y porque probablemente existe una relación entre una mano de obra educada y un mayor crecimiento económico

Otro estudio realizado por Harry Johnson (1975), describe que hay tres maneras distintas de ver a la educación:

- a) Como un bien de consumo, el cual produce satisfacción o utilidad sin alterar la productividad del individuo.
- b) Como un filtro, el cual permite identificar a los individuos con las más altas habilidades innatas o características personales, las cuales los hacen ser más productivos para obtener mayores ingresos salariales. Por lo tanto, la educación no afecta la productividad del individuo, pero sí le permite enviar una señal sobre sus características innatas.
- c) Como capital humano, el cual analiza el gasto en educación como una forma de inversión, la cual hace a los individuos más productivos y por lo tanto genera un salario esperado mayor en el futuro.

Por tanto, la economía da un matiz diferente a la educación, ya que se observa a la educación como una mercancía de inversión y a la vez de consumo, es decir, la economía se fija en el valor económico de la educación. El valor económico de la educación se basa por ende, en la idea que las personas maximizan sus capacidades como productoras y consumidoras mediante la inversión en ellas mismas. En este caso, la escolarización es la inversión en capital humano más importante, que tiene el poder de cambiar la estructura de los salarios, debido a que como norma general, las personas con mayor educación obtienen salarios más altos.

El mayor nivel de escolarización viene aparejado con una serie de beneficios, tanto privados como sociales. Los beneficios privados de la educación son: mayores ingresos, incremento en su nivel y calidad de vida, mejores empleos, etc. Los beneficios individuales de la población educada, se pueden traducir en beneficios para el conjunto de la sociedad, incluso el beneficio se traspasaría a las personas sin escolarización. El decir que es un beneficio conjunto para la población significa que los individuos van a desarrollar sus habilidades, generando innovaciones tanto culturales como tecnológicas, siendo éstos más competentes a los requerimientos de la sociedad.

Si todos los beneficios de la educación recaen sobre los individuos, ellos mismos tendrían que asumir el gasto de la escolarización, convirtiendo a la educación en una mercancía sumamente privada. Sin embargo, el Estado debe de ser el garante de la educación porque si los individuos asumen este gasto es muy probable que éste sea insuficiente, es decir, menor a la esperada y deseada, y dicho gasto no traería consigo un beneficio a la sociedad.

Se puede deducir que toda la literatura referente a la relación existente entre educación y economía, da pauta para entender que la educación genera una serie de beneficios, tanto privados como sociales, que llevarán a concebir una relación positiva entre educación y desarrollo.

1.2.RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y DESARROLLO

En este apartado se expone a la educación como formadora de recursos humanos, la cual desenvuelve un papel importante en el desarrollo de la economía y por consecuente de la sociedad. Por tal razón, desde una perspectiva teórica, la relación entre educación y economía, es una relación que lleva al desarrollo, que es el objetivo primordial que persiguen la mayoría de los países del mundo, para alcanzar mayores niveles de bienestar, ingreso y capacidad económica.

El término de desarrollo se puede definir como un proceso continuo de crecimiento de la economía, durante el cual se aplican nuevas tecnologías a los procesos productivos. Por tanto, desarrollo implica crecimiento económico y cambios estructurales. También se conoce como proceso de transformación de la sociedad o proceso de incrementos sucesivos en las condiciones de vida de todas las personas o familias de un país o comunidad. (Álvarez, 2006: 3).

El concepto de desarrollo es amplio y suele incluir algunos indicadores de la calidad de vida de los ciudadanos. El desarrollo no solo tiene que ver con cuestiones del ingreso, también lograr un desarrollo es eliminar la pobreza y la desnutrición, aumentar la tasa de natalidad y la esperanza de vida, mejorar y ampliar los sistemas de seguridad social, tener un mayor acceso a la educación. En conclusión, el desarrollo se configura como un proceso mediante el cual las economías avanzan en diversas materias, obteniendo mejores niveles de vida para la población en su conjunto, mediante cambios cualitativos y cuantitativos. Algunos objetivos del desarrollo son: crecimiento económico, crecimiento del empleo con mejores salarios, desenvolvimiento de la fuerza productiva, crecimiento del producto nacional con un reparto equitativo de la distribución del ingreso obtenido, así como también una mayor matrícula escolar, etc. Por tanto, el término de desarrollo es de carácter multidimensional y actualmente forma parte del concepto de desarrollo sostenido².

El crecimiento económico es un proceso más general, el cual es un proceso sostenido de crecimiento en el que los niveles de actividad económica aumentan constantemente. El crecimiento económico es una noción mucho más limitada que la de desarrollo, ya que sólo hace referencia a variables económicas dejando fuera otras variables sociales que el concepto de desarrollo incorpora.

En caso concreto el crecimiento económico es objetivo y es medible a través de diversas variables tales como: incremento del PIB de un año a otro; el Producto Interno Bruto per cápita³, que representa el

² El desarrollo sostenido es aquel procedimiento de desarrollo que puede mantenerse en el largo plazo sin reducción del número y calidad de los recursos productivos en una economía.

³ Conjunto de remuneraciones promedio obtenidas por los habitantes de un país en un periodo determinado, que generalmente es un año. Se obtiene dividiendo el ingreso nacional entre la población del país.

promedio del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante de una economía, el cual evalúa el bienestar económico individual, ya que mide el ingreso personal, pero a la vez es una buena medida para determinar la riqueza de las naciones; el aumento de la producción por sectores económicos; el incremento de la productividad general de la economía, ya sea por sectores o por ramas económicas, etc.

Cabe mencionar, que se puede dar un crecimiento económico sin un verdadero desarrollo, es decir, sin que el crecimiento suponga una transformación del nivel de bienestar (económico, social, cultural, etc.) de una sociedad. Esto se basa en que el crecimiento económico hace referencia a un aumento del ingreso y de la riqueza, pero no al modo en que ésta se distribuye, generando habitualmente situaciones injustas en su reparto. Pero como se mencionó el crecimiento es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo, pero no bastante para alcanzar un mejor nivel de vida de la población en su conjunto.

La relación entre educación y crecimiento económico, se da cuando los individuos con más educación tienen ingresos más elevados. Por tanto, los individuos están dispuestos a estar más escolarizados, ya que pueden ganar más que sin un buen nivel de estudios.

Los estados nacionales y las regiones también tienen el interés de aumentar el nivel medio de escolarización de la mano de obra porque consideran que eso producirá un incremento en la productividad y, por lo tanto, del crecimiento económico. Los trabajadores con mayor educación están mejor formados y más alfabetizados, tienden a que sea más fácil instruirlos, realizan tareas difíciles, presentan mejores hábitos laborales, especialmente una poseen conciencia del tiempo y de la formalidad.

En este contexto, la escases de personas con educación podría poner límites al crecimiento, ya que el hecho de disponer de más mano de obra educada puede incrementar el crecimiento económico. Uno de los indicios que informan acerca de cómo la educación contribuye al crecimiento, es el hecho de que los países con un nivel de crecimiento económico más elevado tienen una mano de obra con niveles superiores de escolarización oficial (Carnoy, 2006: 27). El beneficio económico de las personas con más educación, en forma de ingresos superiores, sugiere que su valor económico para la sociedad es más alto que el de los individuos con un nivel educativo inferior.

El análisis de cualquier variable económica se puede dar en el corto o largo plazo. Por ejemplo, para el estudio del crecimiento económico se puede utilizar una serie temporal del PIB per cápita durante una serie de años.

Si nos centramos en el corto plazo: se considera el ciclo o componente económico, es decir, las fluctuaciones que sufren las economías en épocas de expansión o bien de recesión. Los agentes tienen una perspectiva positiva o negativa.

Si nos centramos en el largo plazo: se da un fenómeno importante del crecimiento, con el aumento que se produce a lo largo del tiempo en el PIB per cápita: tendencia o componente, se abandonan los problemas de ciclicidad.

El volumen de inversión en educación produce más beneficios a lo largo de la vida de las personas con más nivel educativo. Esta tasa de retorno de la inversión hecha en educación generalmente es positiva en casi todos los países del mundo (Carnoy, 2006: 28). Una tasa de retorno positiva de la educación sugiere que la inversión en educación contribuye al crecimiento económico. Cuanta más alta sea esta tasa, mayor será la contribución en el crecimiento económico de la inversión en educación.

1.3.SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Los orígenes del término de sociedad del conocimiento datan del año 1960, cuando se analizaron los cambios en las sociedades industriales y se obtuvo la noción de la sociedad post-industrial. El trabajo más conocido sobre este concepto es el de Daniel Bell sobre la sociedad post-industrial, en su estudio se pronuncia la transición a una economía que produce el conocimiento teórico, el cual se va a convertir en la fuente principal de innovación, y esta sociedad va a estar orientada hacia el progreso tecnológico y la evaluación de la tecnología, y se va a caracterizar por la creación de una nueva tecnología intelectual como base de los procesos de decisión (Bell, 2001).

Por tanto, la sociedad del conocimiento enmarca las transformaciones de la ruptura de la etapa anterior que son las sociedades industriales hacia una sociedad de conocimiento. El nuevo recurso económico que se va a configurar, ya no es el capital de trabajo, sino el conocimiento, y como consecuencia las actividades principales que generarán riqueza serán la creatividad y la innovación, denominándose: aplicaciones del conocimiento al trabajo. Así, en la sociedad del conocimiento *“la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de productividad y poder”* (Castells, 2000: 47).

En concordancia, Peter Drucker nos apunta que la sociedad del conocimiento está caracterizada por una organización económica y social, en la que el conocimiento sustituye a las materias primas y al capital como medios de producción y crecimiento económico (Drucker, 2003). Así el conocimiento es una mercancía que se compra y se vende, y es incorporada a los bienes y servicios, también el conocimiento va a intervenir en gran medida dentro de la educación, estableciéndose como el medio de producción o la materia prima esencial dentro de la sociedad del conocimiento. En el estudio realizado por Peter Drucker, la sociedad del conocimiento es una sociedad del futuro, donde se van a configurar los trabajadores del conocimiento que serán el grupo dominante dentro de la fuerza laboral. Así que, la sociedad del conocimiento va a presentar una serie de particularidades:

- Es una sociedad de gran movilidad, es decir, con movilidad ascendente donde el conocimiento puede estar disponible para la población por medio de la educación formal y teniendo un fácil acceso.
- La sociedad del conocimiento tiene ausencia de fronteras, ya que el conocimiento va a viajar con facilidad.
- La sociedad del conocimiento va a ser medida para el éxito o para el fracaso, esta idea se basa en que todos pueden adquirir los medios de producción, pero no todos puede alcanzar el éxito, es decir, con la actual globalización en las economías, las instituciones en la sociedad del conocimiento tales como: empresas, escuelas, universidades, agentes gubernamentales, etc., deberán de ser competitivas globalmente para poder subsistir.

Por tanto, la economía de la educación va estar en función de los trabajadores del conocimiento, por medio de una educación formal, así pues se espera que todos los integrantes de la sociedad del conocimiento sean exitosos, por ello se pretende que todo el conocimiento esté al alcance de cada uno de los integrantes de la sociedad, puesto que el fracaso individual es un fracaso social.

La nueva fuerza laboral será constituida por los trabajadores del conocimiento, los cuales van a requerir de estudios formales y avanzados, en contraste los trabajadores industriales requieren el trabajo manual, el cual, irá disminuyendo. El conocimiento es un recurso clave y escaso, como todos los bienes de la economía. Dentro de la Sociedad del Conocimiento las personas dejan de ser recursos humanos y poseen recursos, donde el conocimiento es el activo principal para perseguir una estrategia de desarrollo.

1.4. TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO

El concepto de capital humano se ha desarrollado para explicar por qué la educación y la experiencia afectan a la remuneración y qué determina la cantidad de educación que reciben los individuos. *“El capital humano es el valor del potencial de obtención de renta que poseen los individuos. Incluye la capacidad y el talento innatos, así como la educación y las cualificaciones adquiridas”* (Fischer, 1990: 382).

El capital humano se crea cuando una persona invierte en sí misma, pagando la educación y la adquisición de cualificaciones. Las inversiones en capital humano generan un rendimiento con el tiempo en forma de salarios más altos o de la capacidad para realizar un trabajo más complaciente y más satisfactorio.

La teoría de capital humano se gesta con extensos trabajos sobre las funciones de producción educativa, que se relaciona directamente con los recursos invertidos en materia educativa. Las economías empiezan a evolucionar y existe una clara tendencia a depender del conocimiento y la información, que empiezan a convertirse en el motor clave del crecimiento económico y de la productividad. Como consecuencia se empieza a depender de un recurso intangible que es el conocimiento y cada vez menos de recursos físicos. Actualmente es evidente la necesidad de asignar una fracción considerable de los recursos de ahorro a la inversión en capital humano.

Antes del siglo XIX, la inversión en capital humano no tenía gran importancia, ya que los recursos asignados en el presupuesto eran insignificantes, sin embargo, a partir de dicho siglo, la inversión en capital humano comienza a tener relevancia, por la aplicación de nuevos métodos científicos en la producción de los bienes y servicios. Los primeros países que configuraron la aplicación de nuevos métodos para la producción fueron Gran Bretaña y Estados Unidos. Más tarde dichos métodos fueron aplicados en diversos países. El conocimiento dentro de esta “era científica” fue determinante para la productividad de los trabajadores. Así el nivel de vida de los países va a ser entendido de cómo éstos desarrollan y utilizan los activos del conocimiento.

La teoría del Capital Humano, nace y se reproduce dentro de las teorías neoclásicas, estas teorías se basan en que los individuos son agentes racionales y que buscan maximizar su utilidad, pero su planteamiento actúa en un entorno de mercados competitivos, es decir, en competencia perfecta.

La teoría del capital humano como tal, surge con la investigación de uno de los más importantes exponentes de la escuela del pensamiento neoclásica sobre esta teoría. Theodore Schultz (1961), percibía las formas de capital humano como fuentes adicionales de ingreso, que impulsan al crecimiento económico, siendo capaces de alterar los salarios de los individuos, partiendo del supuesto que la educación es una inversión, y hace referencia que *“la educación como una inversión en el ser humano y sus consecuencias como una forma de capital. Puesto que la educación pasa a formar parte de la persona que la recibe, me referiré a ella como capital humano”* (Schultz, 1968: 104). Este concepto, indica que la educación es una forma de capital, sin embargo, Schultz considera que es capital siempre y cuando preste un servicios productivo que tenga un valor para la economía, si se tiene un valor económico, consecuentemente incrementará el ingreso nacional. También se tendrá una influencia positiva sobre el bienestar de los individuos, ya que la inversión en sus conocimientos hará que incrementen sus ingresos personales futuros, por lo tanto se considera una inversión.

Aunque la teoría de Schultz considera que la educación puede ser un bien de consumo o de inversión⁴ o bien puede servir para ambos fines. Cuando es considerado como un bien de consumo, se refiere a que sirve para la satisfacción de algún gusto, y cuando es un bien de inversión, se refiere a que es usado como un medio para mejorar económicamente. A pesar de ello, la educación requiere de enormes recursos para su realización, que se pueden traducir en costos totales de la educación. Dentro de esta teoría los costos se componen de dos recursos: 1) ingresos que dejan de percibir los estudiantes mientras van a la escuela y 2) recursos para contribuir los costos de los servicios proporcionados por las escuelas.

Schultz señaló que los factores determinantes para el mejoramiento del bienestar de la población, en especial de las personas con bajos ingresos, son el mejoramiento de la calidad de la población y de los adelantos en el conocimiento, donde la inversión en la escolaridad podría aumentar ambos factores.

Otro exponente del pensamiento neoclásico es Gary Becker quien en 1964, añadió el concepto de productividad al capital humano, el cual se genera al alcanzar mayores niveles educativos y de capacitación. Realizó sus estudios considerando a la educación como una inversión que les permite a los individuos incrementar sus recursos de capital humano, Becker considera el concepto de capital humano como el siguiente:

“el concepto de capital humano incluye los conocimientos y técnicas especializadas contenidas en la gente, su salud y la calidad de los hábitos de trabajo. El capital humano es importante porque, en las economías modernas, la productividad se basa en la creación, divulgación y utilización del saber. El saber se crea en las empresas, laboratorios y universidades; se divulga en la familia, la escuela y el trabajo; y lo utilizan las empresas para producir bienes y servicios” (citado en Oroval, 1996: 99).

Dentro de la idea de Gary Becker, el capital humano se constituye a partir de diversos conceptos tales como salud, seguridad social, vivienda, técnicas. Así, el concepto de capital humano incluye, la investigación científica, el cambio y el desarrollo tecnológico.

En esta etapa tanto Schultz como Becker, indicaron que la inversión en la educación aumenta la productividad, en un contexto neoclásico de mercados perfectamente competitivos en el que se desenvuelve su teoría, los ingresos futuros aumentan. Se establece por tanto, una relación de causalidad

⁴ Al realizar el gasto en educación se da una abstención de alcanzar en el momento presente un cierto nivel de ingresos y satisfactores para incrementar el nivel de ingresos y satisfactores en el futuro. En otras palabras, abstención del consumo actual para incrementar el stock de bienes de capital, que llevarán a aumentar el flujo futuro de bienes de consumo. En el caso de la educación, la inversión que se realiza es de largo plazo y afecta el bienestar futuro de los individuos y naciones.

entre educación, productividad, e ingresos, así como también entre educación, ingresos y crecimiento económico.

Con la aparición de la globalización, la económica de la información y las nuevas organizaciones de producción flexibles, los trabajadores con más educación se adecuan de manera más efectiva a los cambios rápidos en las oportunidades y en la tecnología, lo cual implica que, actualmente, con mercados cada vez más cambiantes y competitivos, el beneficio de la educación se tendría que incrementar. Un aumento de la educación de la fuerza de trabajo incrementa la producción en dos sentidos (Carnoy 2006: 40):

- 1) La educación añade habilidades al trabajo y, por lo tanto, incrementa la capacidad laboral de aumentar la producción.
- 2) La educación mejora la capacidad del trabajador para la innovación (para aprender nuevas maneras de utilizar la tecnología existente y para crear nueva tecnología) de forma que aumenta su propia productividad y la de otros trabajadores.

En conclusión, la teoría de capital humano plantea que la educación aumenta la productividad y los salarios. La educación genera crecimiento económico permitiendo incrementos en el progreso tecnológico y la productividad.

1.5. TEORÍA DE LA SELECCIÓN

En el apartado anterior se expuso la teoría del capital humano, donde se presenta que la educación aumenta las cualificaciones de los individuos, y, por lo tanto, sus salarios. Así mismo, considera que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital. En este contexto, cuanto mayor es la inversión, mayor es la productividad.

Una variante a la teoría de capital humano es la teoría de la selección o del filtro, la cual expone que el mercado de trabajo necesita de un conjunto de indicadores o de señales para tomar decisiones de contratación. Por tanto, una de las funciones más importantes de la educación es identificar la capacidad de los diferentes individuos. Los que estudian durante más tiempo perciben un salario más alto y se observa que son más productivos, no porque las escuelas hayan aumentado su productividad sino, más bien, porque han identificado a las personas que son más productivas o que tienen el dinamismo o la ambición que se requiere. Se considera que el sistema escolar es un mecanismo de selección, que separa a

las personas muy capacitadas y motivadas del resto. La teoría explica que las personas que van a la universidad tienen unos ingresos considerables superiores a las que no van. La educación también identifica las diferencias de cualificaciones, permitiendo que el ajuste de los individuos a los puestos de trabajo sea mejor, y eso sí aumenta la productividad total, ya que la selección puede generar considerables rendimientos sociales. Los rendimientos de la educación son el resultado de la mejora de las cualificaciones. (Stiglitz, 2000: 451).

El nivel alcanzado en el sistema educativo puede ser una buena señal para ese objetivo; si ello sucede, las empresas utilizarían básicamente a la educación como filtro para seleccionar a sus trabajadores. En consecuencia, la importancia de la educación ya no está en su relación directa con el incremento de cualificación y el incremento de productividad, como en su función de mecanismo de selección. Siguiendo este mecanismo, a los empleadores les interesa contratar a los más educados porque su mayor nivel educativo es una señal de que serán más fáciles de formar en el puesto de trabajo, es decir, será menos costosa su formación posterior en la empresa, así que, al triunfar en el sistema educativo demuestran una buena capacidad y voluntad de trabajar. Por su parte, a los trabajadores les interesa obtener un mayor nivel educativo, ya que a mayor educación obtendrán mayores salarios.

En este contexto, la teoría supone que la educación no aporta un incremento de productividad del individuo, sino que constituye una herramienta para clasificar a los individuos en un mercado con información imperfecta en función de su capacidad productiva aparente. Este planteamiento permite explicar por qué personas con niveles educativos semejantes desempeñan ocupaciones diversas y perciben ingresos diferentes.

Debido a la falta de información de los empleadores respecto a la productividad de los candidatos a ocupar un puesto de trabajo, se realiza una previsión sobre su capacidad sobre la base de su titulación académica. La utilización de estas señales como indicativos de las habilidades potenciales del trabajador se debe a que los empleadores han aprendido que, dentro del propio sistema educativo, existe una relación entre las capacidades y competencias exigidas para un determinado nivel de educación y los logros académicos. A través de experiencias previas han comprobado que las personas que superan con éxito las exigencias del sistema educativo tienen las competencias y cualidades demandadas por el mercado de trabajo. De este modo, la educación constituye un filtro en manos de los empleadores a la hora de seleccionar trabajadores para sus vacantes, teniendo más probabilidad de quedarse en paro los trabajadores con menores niveles de formación.

Aunque la teoría del filtro y la teoría del capital humano parten de supuestos contrarios, ambos llegan a la misma conclusión de que entre mayor educación mayores salarios. También llegan a la misma conclusión que la educación conduce o estimula el desarrollo económico, ya que por la selección de los individuos más productivos se asignan mejores empleos.

De forma contraria a la teoría del capital humano, la teoría de la selección afirma que los individuos tienen diferentes posibilidades de triunfar en el sistema educativo según su diferente posición social. Debido a ello, la educación no contribuye precisamente a la reducción de las desigualdades iniciales entre los individuos.

1.6. EL ESTADO DE BIENESTAR Y SU ATRIBUCIÓN EN LA EDUCACIÓN

Actualmente no existe concordancia alguna sobre la fecha en que se dio origen al Estado de bienestar entre aquellos que han estudiado sobre el tema. Pero en lo que sí han coincidido varios autores es que el Estado de bienestar se conformó de una serie de procesos tanto económicos, políticos, históricos y sociales, construyéndose un sistema institucionalizado que contribuyó al crecimiento económico a través de la demanda agregada, siendo un factor clave de legalidad política.

La primera aparición de un Estado moderno se remonta en la constitución del imperio alemán, donde se creó la legislación social alemana, con el gobierno de Otto von Bismarck (1815-1898), el “canciller de hierro”. En dicha etapa de gobierno, el canciller proporcionó un sistema de seguridad social, en el cual se proporcionaba protección a los trabajadores contra enfermedades, seguro de maternidad, seguro contra accidentes, seguro de defunción, y jubilación⁵. Estas medidas fueron de corte paternalista, dándoles asistencia a los trabajadores de bajos ingresos, es decir, a la clase baja de la población.

Mishra precisa el origen del Estado de bienestar como un “*sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas como Gran Bretaña, después de la segunda guerra mundial y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta*” (citado en Ochando, 2002: 27). Como Mishra algunos autores señalan que la formación histórica del Estado de bienestar es a partir de la Segunda Guerra Mundial y comenzó en los países desarrollados de Europa Occidental, exceptuando España, Portugal, Grecia y Suiza (Ochando, 2002). Al surgimiento del Estado de bienestar, aparejadamente, se consolida el capitalismo, nuevos procesos de industrialización, la capacidad de consumo por parte de los países afectados con la Segunda Guerra Mundial de Europa, y por tanto se dio

⁵ Entre las leyes que se incluyen en la legislación social alemana destacan: la Ley de seguro de enfermedad y maternidad de 1883, la Ley de accidente de trabajo de 1884 y la Ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción de 1889.

un crecimiento económico. Así en la Europa Occidental vinieron una serie de demandas de los obreros, dándose una reforma social, que incluye una política social, pactada para integrarlos al sistema capitalista, que dependía del uso y expansión del crédito, originado para abatir los efectos de la Gran Depresión de los años treinta.

A partir de la crisis de 1929, se da un cambio en el papel del Estado. John Maynard Keynes al argumentar, en medio de la gran depresión, que el Estado debía y podía estabilizar el nivel de actividad económica, resalta el concepto de Estado de bienestar como un método de intervención en la economía de mercado y por consiguiente en los ciclos económicos de cada nación.

Al implementarse la política keynesiana, los gobiernos empezaron a asumir un papel más activo para estabilizar la actividad económica y se implementaron una serie de medidas legislativas para cumplir con los objetivos sociales y económicos. En Estados Unidos se crearon un conjunto de programas para mejorar las condiciones de vida de la población, mediante el cambio en la legislación, esta serie de programas adoptó el nombre del New Deal (1933).

La política keynesiana por excelencia se encamina a utilizar la política fiscal⁶ como una herramienta capaz de asistir a la demanda agregada⁷, teniendo un gobierno asistencista (Estado benefactor). La intervención pública generó políticas de pleno empleo y reformas sociales, para combatir los defectos generados por el sistema de libre mercado. Precisamente, el Estado de bienestar empezó a dar respuesta a los cambios del sistema capitalista del siglo XIX, es decir, se deja el sistema de libre competencia para pasar a un capitalismo monopolista, beneficiando a las grandes empresas y perjudicando a la clase obrera. El surgimiento del Estado de bienestar expresa la insuficiencia de las políticas liberales, para dar una solución. Las políticas del nuevo Estado de bienestar, se encaminaron en dar seguridad en un contexto social frente a la vejez, la enfermedad, el desempleo, etc. Asimismo una de las características decisivas del Estado de Bienestar fue la extensión de la política social hacia la clase media cada vez en aumento como consecuencia del aumento del sector servicios y por la tecnificación del trabajo comenzada en la Revolución Industrial. La población obrera disminuyó por esta situación.

Como ya se mencionó, debido al proceso de transformación del sistema capitalista, se generó un Estado interventor para regular la demanda agregada, los ciclos económicos, la fuerza laboral, los

⁶ Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objetivo de recaudar los ingresos (impuestos) necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general (gasto del gobierno).

⁷ Se considera a la demanda agregada como la relación entre el gasto de bienes y servicios y el nivel de precios. La teoría nos dice que si no hay limitaciones en la producción, un cambio en el gasto público o en la demanda agregada aumentará la producción o el empleo siempre y cuando la economía no se encuentre en el pleno empleo. La lógica de la teoría es que el gobierno al gastar más o al cobrar menos impuestos, impulsarán a la demanda agregada de tal forma que los productores al tener mayores ventas, deciden contratar más personal para responder al aumento de la demanda, dando como resultado una disminución del desempleo.

conflictos sociales, etc. El Estado empezó a estimular el proceso de acumulación de capital a través del gasto público y más bien en su componente de gasto social. El Estado de bienestar intervencionista empieza a caracterizarse por ser el proveedor y distribuidor de bienestar, asegurando el ingreso y protección social, a través de una cobertura de las necesidades básicas y fundamentales, que se van a dar mediante el otorgamiento de servicios sociales, que se pueden traducir en seguridad social, empleo, educación, vivienda, etc. Por lo cual, se implementaron una serie de políticas orientadas al pleno empleo y políticas distributivas. La política que se encargó del estudio del crecimiento económico a través de la demanda agregada fue la keynesiana, favoreciendo al crecimiento económico y eliminando el conflicto de redistribución en los países capitalistas para redistribuir el excedente de capital hacia los más desprotegidos, esto se dio mediante un sistema tributario progresivo y un importante incremento del gastos social y de la actividad asistencialista y protectora del Estado. A este modelo se le llamo el “Pacto Keynesiano”, cuyas áreas de atención se dirigieron a la política social, el mercado de trabajo, la seguridad social y los ciclos económicos.

El Estado de bienestar son un conjunto de instituciones que intervienen en la regulación, redistribución e integración política, ayudando a la democracia de las naciones y surge como respuesta al crecimiento del capitalismo imperante como modo de producción en la Revolución Industrial, atendiendo a las demandas crecientes de igualdad socioeconómica. El nuevo Estado moderno se va a configurar como el actor más importante de la producción y la reproducción de la sociedad. La creación de un Estado moderno que introduce medidas de bienestar, nace de un compromiso político ante las reglas de un mercado que busca rigurosamente: una eficiencia, reducir costos, libre circulación de las mercancías (*laissez faire*) y de las reclamaciones de justicia social de la clase baja de la población.

En palabras de Rodríguez Gregorio “*el Estado de bienestar tiene unas funciones no sólo económicas (corregir los fallos de mercado y equilibrar el ciclo del crecimiento económico) sino también sociales (redistribuir la renta de manera positiva y reducir las desigualdades más lacerantes) y políticas (logro de la estabilidad social y orden políticos en los sistemas democráticos en los que se desarrolla)*” (Rodríguez, 2004: 16).

Precisamente el Estado de bienestar son un conjunto de instituciones con un deber público que no solo se encarga de alcanzar el pleno empleo, del manejo adecuado de la política económica y de la protección social, sino también para algo muy importante que le compete a este tema de estudio: la provisión de bienes y servicios en este caso de la educación, buscando el objetivo de combatir la desigualdad económica y social. De igual manera, el Estado de bienestar se compone de una serie de acciones para la prestación del servicio de la educación buscando el aumento del bienestar de la

colectividad nacional, modificando también la distribución del bienestar que proporciona la educación entre la población para mejorar su calidad y condiciones de vida, que les garantice un nivel mínimo de ingreso y que reduzca su inseguridad económica y social.

El Estado logra modificar la estructura de la distribución del ingreso, tanto por medio de un sistema impositivo siendo éste convenientemente progresivo, es decir, gravando a los que tienen un mayor ingreso. Otra manera de modificar la distribución del ingreso es por la vía de la provisión pública de determinados bienes y servicios entre ellos la educación, salud, vivienda, etc. Así pues, se puede concluir que la producción, provisión o financiamiento público de los bienes y servicios, mejora la distribución de las oportunidades de los individuos, es decir, a través del gasto gubernamental se promueve la igualdad social o por lo menos se puede redistribuir el ingreso de una forma más justa.

El Estado de bienestar asume de manera directa las responsabilidades de las necesidades básicas de la población, por establecer los derechos sociales que darán una condición de vida digna para la población, perseguir la igualdad a través de una redistribución del ingreso más equitativa y proveer seguridad social y económica y servicios sociales a todas las categorías de la población. Estas características del Estado de bienestar se traslucen en cifras del gasto gubernamental.

El Estado de bienestar al intervenir en la provisión de la educación contribuye a socializar un tipo de consumo que sin la intervención pública estaría en manos de directamente de la provisión privada del mercado y ésta tiene vacíos, es decir, fallos de mercado. Así el Estado de bienestar nace como un esfuerzo para transformar el libre juego de las fuerzas del mercado para garantizar a los individuos un ingreso mínimo, independientemente del valor del mercado de su trabajo o propiedades físicas, reduciendo la inseguridad de los individuos para satisfacer contingencias sociales.

1.7. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN

1.7.1. FUNCIONES DEL ESTADO

El Estado determina el marco legal que establece las normas básicas de propiedad y funcionamiento de los mercados. Es decir, *“El Estado es un conjunto de instituciones políticas responsables del gobierno de las sociedades y de dar un marco legal, una defensa común y unos servicios sociales con el fin de contribuir al funcionamiento efectivo de las redes de instituciones económicas y sociales”*. (Carnoy, 2006: 41).

De acuerdo con Stiglitz, las diligencias fundamentales del Estado en la economía es “*establecer el marco jurídico dentro del cual se realizan todas las transacciones económicas. Aparte de eso, las actividades del estado se dividen en cuatro clases: (a) la producción de bienes y servicios; (b) la regulación y la concesión de subvenciones a la producción privada; (c) la compra de bienes y servicios, desde misiles hasta recogida de basura; y (d) la redistribución de la renta*”. (Stiglitz, 2000: 36).

Dentro de la actividad de producción, el Estado puede realizar una producción directa de ciertos bienes y servicios, también el sector privado puede producirlos equivalentemente de forma directa, por tanto algunos bienes y servicios pueden ser gestionados por el sector público y otros por el sector privado, es decir, algunas personas van a escuelas públicas y otras a escuelas privadas.

El Estado al ser regulador trata de dar protección a los trabajadores y consumidores ante las prácticas anticompetitivas existentes en los mercados. Así pues, al proceso de reducción total o parcial de la regulación se le denomina liberación, el cual se ha ido extendiendo a partir de los años setenta en casi todos los países industrializados.

El Estado puede comprar bienes y servicios, anualmente la mayoría de los gobiernos gastan en la compra de bienes y servicios, tales como: salubridad, defensa nacional, carreteras, protección social, parques, alumbrado público, educación, etc., representado en una gran parte de la producción total. Consecuentemente, el gasto gubernamental en bienes y servicios se pone a disposición del público.

Cuando el Gobierno interviene redistribuyendo el ingreso, realiza una transferencia de dinero de unas personas a otras, jugando un papel activo. Cabe mencionar que las transferencias son distintas al gasto público, porque las transferencias son gastos destinados a programas que son explícitos de redistribución y afectan de manera importante la forma en que se reparte el ingreso total de la sociedad. Sin embargo, el gasto en bienes y servicios también tienen consecuencias redistributivas al ayudar a personas con un nivel bajo de ingresos. En la generalidad de las economías modernas, la producción y la distribución de los bienes y servicios, son provisionados por el sector privado.

Por otra parte, el Estado trata de estabilizar la economía, ya que toda economía de mercado presenta ciclos económicos que consisten en fluctuaciones de la producción total o PIB, acompañadas de fluctuaciones del nivel de desempleo y la tasa de inflación. Los gobiernos a menudo intentan modificar las fluctuaciones del ciclo económico controlando los impuestos y el gasto público, así como la cantidad de dinero que hay en la economía. El gobierno puede reducir los impuestos en las recesiones con la esperanza de que los ciudadanos aumenten su gasto y así eleven el PIB. El banco central que controla la cantidad de dinero puede aumentar dicha cantidad en las recesiones para ayudar a la economía a salir de ellas. Cuando la inflación es alta, puede reducir la tasa de crecimiento del dinero con el fin de contenerla. Las medidas

macroeconómicas que se emplean para estabilizar la economía, siempre buscan mantenerla lo más cerca posible del pleno empleo, acompañada con baja inflación.

Las justificaciones teóricas de la intervención del Estado en una economía de mercado, se debe por la existencia de fallos en el mercado⁸, que se dan cuando el sistema de precios asigna inadecuadamente los bienes y servicios, no se distribuyen equitativamente, es decir, los mercados no asignan los recursos eficientemente, lo que no permite que se logre el bienestar social y la intervención del Estado puede mejorar los resultados económicos.

Los economistas evalúan la eficiencia desde un criterio realizado por el economista italiano Wilfredo Pareto, tal criterio es denominado: “eficiencia en el sentido de Pareto”, donde se presenta una situación en la cual no es posible beneficiar a más individuos, sin perjudicar a otros. En caso contrario una “mejora en sentido de Pareto”, es una situación en la cual se da un cambio que mejora el bienestar de algunas personas sin perjudicar a otras.

Se debe considerar que la “eficiencia en el sentido de Pareto” es individualista, ya que por un lado solo se ocupa del bienestar de cada persona y cada persona tiene una percepción única sobre su propio bienestar, y por otro lado no le da importancia a la desigualdad que se puede generar.

Del criterio de Pareto nacen dos teoremas, que se pueden denominar: Teoremas de la economía del bienestar. La economía del bienestar, es la rama de la economía que se encarga de entablar un marco normativo donde se realizarán las actividades de la economía, es decir, qué debe producirse, cómo debe producirse, para quién debe producirse y quién debe tomar dichas decisiones. En las economías mixtas las decisiones son tomadas por el Estado, las empresas privadas y las familias. Los Teoremas de la economía del bienestar son los siguientes:

⁸ El funcionamiento de los mercados y la fijación de precios a través del libre juego de la oferta y la demanda, conducen a situaciones indeseables como lo son las desigualdades sociales, la posición dominante de ciertas empresas, la contaminación o abusos que sufre la clase trabajadora. Estos efectos del mercado, fruto de un funcionamiento incontrolado o ineficiente, se denominan fallos del mercado.

Un fallo es una consecuencia negativa del funcionamiento del mercado y se produce cuando este no es eficiente en la asignación de los recursos disponibles.

Hay que resaltar que los problemas de eficiencia, no solo ocurren en las economías de mercado, sino también en las economías mixtas. Esto ocurre porque, aunque el Estado intervenga para tratar de corregir los efectos negativos del mercado, solo consigue mitigarlos, pero no los hace desaparecer.

1. Toda economía competitiva es eficiente en el sentido de Pareto.
2. Toda asignación de recursos es eficiente en el sentido de Pareto y se puede alcanzar por medio del mecanismo de un mercado competitivo.

Los mercados deben garantizar que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto, pero en la realidad los mercados no son competitivos, presentándose así fallos de mercado. Los fallos de mercado son situaciones en las cuales los mercados no encuentran por sí solos una situación de equilibrio económico, entendiéndose que la oferta no se iguala a la demanda, de modo que se da un mal social. Es decir, el mercado por sí solo no asigna los recursos de manera eficiente, y se justifica la intervención del Estado para abatir el problema de fallos de mercado.

La existencia de los fallos de mercado se da por una serie de condiciones en las cuales los mercados no son eficientes en el sentido de Pareto:

- Fallo de la competencia: dentro del criterio de eficiencia en el sentido de Pareto, se da una competencia perfecta⁹ donde existe un número suficientemente grande de empresas, las cuales no pueden influir en los precios. Cuando se da el fallo de la competencia, es porque en algunos sectores pueden haber pocas empresas, las cuales pueden influir en los precios y tienen una cuota de mercado. Tal es el caso de monopolios (única empresa), oligopolios (algunas empresas) y monopolios naturales¹⁰. Por lo tanto, la competencia es limitada y se dan ventajas competitivas¹¹, generándose una competencia imperfecta.
- Bienes públicos: se tiene una existencia de bienes que no son o son insuficientemente suministrados por el mercado, por lo tanto no hay beneficios. Por ejemplo los mercados no suministran los bienes públicos puros¹².
- Externalidades: los actos de alguien afectan a otros, se puede tener una externalidad negativa o positiva. Una externalidad negativa es aquella acción donde alguien recibe un beneficio y otro un costo. En contra, una externalidad positiva es donde los actos de alguien benefician a otros.

⁹ En la competencia perfecta se fija un nivel de producción que es eficiente en el sentido de Pareto, el precio es igual al costo marginal, donde el costo marginal es el costo de producción de una unidad adicional. El precio mide el beneficio marginal de consumir una unidad adicional del bien. Por el contrario en competencia imperfecta el ingreso marginal es igual al costo marginal de la producción de ese bien.

¹⁰ Situación donde resulta más barato que una única empresa produzca todo lo que requiera el mercado.

¹¹ Las empresas grandes que tienen costos menores poseen la ventaja.

¹² Presentan las propiedades de que no son rivales en el consumo y su costo marginal es cero, es decir, no cuesta nada que otro más disfrute de ese bien.

- Mercados incompletos: los mercados privados nos suministran algunos bienes y servicios, aun cuando los costos de producirlos sean inferiores al precio que las personas están dispuestas a pagar.
- Fallos de la información: se tiene poca información o es incompleta y es generada por los mercados.

Todos estos fallos de mercado pueden relacionarse y no son mutuamente excluyentes. Estos fallos justifican la intervención del Estado, porque si se deja actuar por si sola a la economía de mercado se puede ser ineficiente en el sentido de Pareto y habrían demasiados excesos.

1.7.2. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN

La cuestión fundamental en este apartado es: ¿Por qué se involucra tanto el Estado en la educación, en lugar de dejar su provisión al mercado?. Como se mencionó anteriormente, los mercados no proveen bienes de modo eficiente si se trata de bienes públicos, si generan externalidades o si se producen en mercados monopolísticos.

El Estado suministra una gran variedad de bienes, desde defensa nacional hasta educación. Algunos de estos bienes, como la educación, también son suministrados por el sector privado; otros como la defensa nacional, son competencia exclusiva del Estado.

Para distinguir en este trabajo si la educación es un bien público o privado se parte de dos fundamentos. En primer lugar si el bien tiene la propiedad de consumo rival, significando así que si un bien es utilizado por una persona, no puede ser utilizado por otra. En cambio, el consumo no rival se refiere a los casos en que el consumo de una persona del bien no impide o reduce el consumo de la otra. Un ejemplo de consumo no rival es la defensa nacional. El Gobierno crea un ejército que protege al país de algún ataque, es decir, todos los ciudadanos están protegidos. Los costos militares no varían cuando nace un niño más o emigra al país una persona (Stiglitz, 2006: 150).

En segundo lugar para distinguir entre los bienes públicos y privados, se ocupa la propiedad de exclusión. Los bienes privados presentan esta característica, ya que es posible impedir que los individuos disfruten del mismo bien.

En términos generales, los bienes privados tienen las propiedades de consumo rival y de exclusión; los bienes públicos se caracterizan por el consumo no rival y la imposibilidad de excluir a nadie de sus beneficios, si los bienes presentan estas dos características, se concibe como un bien público puro.

Por tanto, un bien público puro es un bien público en el que los costos marginales de suministrarlo a una persona más son estrictamente cero y en el que es imposible impedir que la gente reciba el bien. Muchos bienes públicos suministrados por el Estado no son bienes públicos puros en este sentido. El costo de que una persona más utilice una autopista poco transitada es pequeñísimo, pero no cero, y es posible, aunque relativamente caro, impedir que la gente la utilice o cobrarle por utilizarla (Stiglitz, 2000: 155).

En este contexto, el bien de la educación es primariamente un bien privado porque es excluyente ya que los productores de la educación pueden impedir que aquellos que no pagan por ella la consuman, también es rival en el consumo porque su misma unidad no puede ser consumida simultáneamente por dos o más personas y el costo marginal de educar a alguien no tiende a cero. En consecuencia se puede decir que la educación no es un bien público, ya que es excluyente y rival.

Stiglitz (2000) nos menciona, que los bienes suministrados por el Estado cuyo costo marginal de suministrarlos a más personas es alto se denominan bienes privados suministrados por el Estado. *“La educación es un bien privado suministrado por el Estado en el sentido antes definido: si el número de estudiantes matriculados se duplica, los costes se duplican aproximadamente”* (Stiglitz, 2000: 159). Por otra parte, también se considera a la educación como un bien privado, porque mejora el bienestar de los estudiantes desarrollando su habilidad para ganarse la vida y desenvolverse en ella (Rosen, 2008:70).

Si la educación fuera un bien no excluyente ni rival en el consumo, los consumidores con razonamiento no estarían dispuestos a pagar por adquirir el bien de la educación, y se podría presentar el problema del gorrón, aprovechándose de que otro ya la haya pagado. Sin embargo, al ser excluyente y rival en su consumo se da la situación de que al ser los individuos los que asuman este tipo de gasto, el consumo sea menor al deseado para alcanzar el objetivo del bienestar social y tampoco los beneficios individuales. Por tanto, al funcionar de manera errónea los mercados privados, se justifica la intervención gubernamental en su suministro. El bienestar social parte del bienestar económico, el cual tiene que ver en la forma en que se ha dado el reparto de los recursos en una comunidad. Algunos factores fundamentales para el bienestar como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, tener una vivienda digna, tener acceso a la educación, entre otros, son altamente valorados por la sociedad. Por tanto, el bienestar social es un conjunto de factores que participan en la calidad de la vida de las personas.

Aquí es donde subyace que la educación es considerada como un bien preferente¹³, puesto que la educación trae consigo beneficios a la sociedad, es decir, el mejoramiento de las cualificaciones y de la

¹³ Los bienes preferentes son aquellos que la sociedad piensa que deben consumir o recibir sus miembros, cualesquiera que sean sus ingresos y surgen de la preocupación del Estado que los ciudadanos no actúen en forma racional, es decir, en ocasiones consumen bienes que reducen su nivel de bienestar o dejan de consumir otros que lo incrementarían, como cuando las personas fuman a pesar de los riesgos asociados con el humo del tabaco. Ante esta situación, hay quienes defienden la intervención del

experiencia de los individuos, aumentan las posibilidades de mejorar el crecimiento de la productividad; las personas que reciben estudios reciben un ingreso mayor.

Tener ciudadanos más educados genera importantes externalidades positivas. Una sociedad en la que todo el mundo sepa leer puede funcionar con mucha más armonía que una sociedad en la que pocos sepan leer. Pero saber leer genera un gran rendimiento privado, y aun cuando el Estado no concediera ninguna ayuda, muchas personas procurarían aprender este y otros conocimientos básicos. Las inversiones en la enseñanza de las ciencias y de la tecnología producen otra externalidad indirecta, las personas que tienen estas cualificaciones constituyen clave del progreso tecnológico, y normalmente los innovadores sólo se quedan con una parte de su contribución global al aumento de la productividad. La educación inadecuada está relacionada con toda variedad de problemas sociales y conductas antisociales. Las personas que crecen en una región y no reciben una buena educación tienen una buena oportunidad para comportarse antisocialmente en otro.

Si se supone que la inversión en la enseñanza de las ciencias y la tecnología, nos dan las cualificaciones necesarias para aumentar la productividad de los individuos y de la sociedad en general, ¿Por qué los individuos no invierten en su propia educación?. Esto se da por varias razones, una de ellas es que las familias carecen de fondos propios y que son necesarios para adquirir o asumir el costo de su educación, y por otra parte los bancos no están dispuestos a financiar su educación, porque puede existir el riesgo de no recuperar su dinero. Así, las personas que viven en zonas marginadas de las ciudades, en zonas rurales y zonas pobres, son desfavorecidas al tener una educación primaria y secundaria inexistente o insuficiente, y por tanto, no están preparados para estudiar la universidad y menos tener las cualificaciones necesarias para obtener un nivel alto de salario.

El Estado interviene realizando la actividad de distribución, independientemente de la carencia de los fondos propios de las familias, por tanto el Estado debe de financiar y gastar en la educación.

La existencia de fallos de mercado en la educación se forja en la pérdida de eficiencia en el sistema educativo, generándose información imperfecta y competencia imperfecta, así también este problema trae como consecuencia inequidades. Por tanto, el gobierno debe de intervenir en el diseño de políticas educativas que generen una óptima asignación de los recursos para la sociedad.

La intervención pública en la educación, por razón de los fallos de mercado se debe de dar de la siguiente manera:

Estado para informar a los ciudadanos sobre lo que más les conviene e incluso obligarlos a consumir cierto tipo de bien que el Estado considere necesario. Los bienes preferentes son bienes que el Estado obliga a sus ciudadanos a consumir, y al mismo tiempo puede imponer multas a quien no los use.

- Externalidades de la educación: las externalidades son positivas porque traen beneficios tanto sociales como económicos. La forma de intervención se da por medio de la financiación y producción.
- Información imperfecta: existe una falta de información tanto para las instituciones, como para los estudiantes en la toma de decisiones. La forma de intervención es por medio de la regulación y la producción.
- Competencia imperfecta: solución por medio de financiación y producción.
- Limitaciones de crédito para su adquisición: solución a través de la financiación y regulación.
- Problemas de equidad: desigualdad en el acceso a la educación y en los beneficios finales de la educación, atender al mayor número de ciudadanos en materia educativa: financiación y regulación.

Mediante el gasto el Estado intenta atenuar la falta de recursos del sistema educativo, solventar los problemas derivados de la competencia imperfecta y de la restricción crediticia, y promover la igualdad de oportunidades en acceso, resultados y beneficios futuros que trae consigo la educación.

Por medio de la producción, el Estado asume el compromiso para corregir los fallos de mercado de la competencia imperfecta y evitar las externalidades negativas.

Martin Carnoy (2006) distingue tres razones por las cuales los estados tendrían que intervenir en la educación:

- 1) Un argumento económico para hacerlo sería que los individuos lo tienen muy difícil para pedir préstamos privados para su escolarización. Por tanto, si la educación fuera enteramente privada muchos niños con suficientes capacidades para escolarizarse no irían a la escuela porque sus familias no la podrían pagar.
- 2) El Estado puede tener otras razones para invertir en la educación de sus ciudadanos. Los individuos que estudien obtendrán beneficios de los años de escolarización, en forma de ingresos más elevados. Incluso si la educación fuera sumamente privada, si las ganancias fueran suficientes y los individuos pudieran solicitar el suficiente capital para escolarizarse lo harían.

Sin embargo, es posible una mano de obra más escolarizada incrementa la productividad de los trabajadores no escolarizados. Estos beneficios extras, en torno al bienestar económico se llaman externalidades. Por tanto, el Estado tendría que subvencionar los gastos de la educación, ya que eso induciría a los individuos a educarse más, lo cual beneficiaría a toda la fuerza de trabajo.

- 3) Otra razón por la cual el Estado tiene que subvencionar la inversión en educación, radica en la pretensión de querer la socialización de los individuos a fin de que se conviertan en buenos ciudadanos, educándolos con valores regionales o nacionales comunes.

Actualmente al tener economías de mercado, donde influye la filosofía de *laissez-faire*, se puede justificar la intervención gubernamental en las actividades económicas. Sin embargo, debe de existir una confianza en el mercado privado, siempre y cuando este proporcione una asignación de recursos que beneficien a la sociedad, es decir, los productores si deben de buscar maximizar su utilidad, mientras que los consumidores también deben de buscar maximizar sus beneficios, deben de existir muchos vendedores y compradores de los bienes y servicios existentes, de manera que ninguno tenga una influencia en el precio; los productores y consumidores deben tener una información precisa de tal forma que los consumidores puedan tomar las mejores decisiones, sobre las ofertas de los bienes y servicios, calidad y los precios, y, los productores deberán de conocer dicha información para producir mejor cualquier tipo de bien o servicio. Por tanto, los consumidores y productores maximizarán su beneficio. Sin embargo, la realidad dista mucho de ser un mercado competitivo como el antes mencionado, por ello, en el caso de la educación existen diversas razones que justifican la intervención del gobierno en la subvención, regulación o provisión de ella. Por decir, si la educación fuera cedida al sector privado, se podría generar poderes de mercado (función ineficiente), y por ende se debe de entender que la intervención del gobierno en materia educativa es necesaria para conseguir objetivos de eficiencia y sobre todo el objetivo de alcanzar el desarrollo.

En esta sección, se expusieron diversas teorías que sentaron las bases para entender la importancia del estudio de la educación en la economía, al relacionar los conceptos de educación con economía llevan a la percepción de desarrollo. La participación del Estado en la provisión de la educación es de suma importancia por la existencia de fallos de mercado en dicho rubro. En este contexto, la educación presenta una relación positiva con el crecimiento económico y aun más el desarrollo. Por lo tanto, el gasto para financiar la educación de los ciudadanos lo debe de asumir de manera directa el Estado, para que sean alcanzados los niveles óptimos de bienestar individual y por tanto, los niveles óptimos de bienestar social.

En el capítulo siguiente, se describirá la evolución de la educación a través de la política educativa implementada por sus dirigentes desde un contexto histórico que ayudará a entender como se ha desarrollado la educación en México en ámbitos de conflictos económicos, políticos y sociales, ya que la política educativa se sustenta en la política económica del periodo.

CAPÍTULO 2

EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO A TRAVÉS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Las políticas públicas tienen la finalidad de resolver problemas que aquejan a los diferentes sectores de la sociedad. Al existir diversos problemas poblacionales, las políticas públicas pueden ser de diversos temas, en este capítulo la política pública que se aborda, es la política educativa¹⁴. Existen diversas modalidades de implementar la política educativa que influye de manera directa en el sistema educativo. Los sistemas educativos reflejan las filosofías y políticas de cada nación. Los factores que influyen en los sistemas educativos pueden ser los siguientes: el sentido de unidad nacional, la situación económica general, las creencias religiosas, el pensamiento progresivo educacional, los problemas lingüísticos, los trasfondos políticos (capitalismo, fascismo, comunismo), la actitud de cooperación internacional, las tradiciones culturales, etc. Es decir, la política educacional va a cambiar dependiendo del contexto de los factores de los sistemas educativos previamente mencionados.

En este capítulo se desarrollarán las políticas educativas que han propuesto los dirigentes de México desde la época prehispánica hasta dos gobiernos del presente siglo XXI, dichas políticas educativas buscan resolver las necesidades y abatir los factores que impactan negativamente el rendimiento de la educación en México. Así, la política educativa en todos los sexenios analizados del periodo mencionado, ha estado orientada a mejorar la calidad del sistema educativo; elevar la escolaridad de la población, ya sea mediante la línea de los sistemas abiertos de educación, o por medio del ramo de la educación técnica; descentralizar la educación; distribuir la función educativa; y sobre todo fortalecer la participación de la sociedad en las actividades educativas.

¹⁴ La política educativa la podemos entender como aquella acción que ejecuta el Estado en relación a las prácticas educativas que vive la sociedad, donde el Estado se encarga de resolver la producción, distribución y consumo de la educación. La política educativa crea marcos legales y directrices de actuación. Pero también crea objetivos e ideas de expansión, llevando consigo a la creación de programas políticos e ideológicos.

2.1. LA EDUCACIÓN EN LA ÉPOCA PREHISPÁNICA

La educación en este periodo toma forma en la civilización azteca y se imparte en dos tipos de instituciones: el Calmécac dedicado a educar a los hijos de los nobles, y el Telpochcalli destinada a educar a los hijos de la clase media. El resto de la población, esclavos y siervos, no enviaba a sus hijos a la escuela. La educación en el Calmécac era fundamentalmente religiosa, impartida en tres grados: monaguillo, diácono y sacerdote. La enseñanza en el Telpochcalli privilegiaba la guerra. En cada calpulli¹⁵ o barrio, existía uno. La enseñanza era práctica, ruda y sometida a severos castigos corporales. También tenía tres grados: el de instructor, el de jefe de instructores y el de director de un Telpochacalli.

Había otro tipo de escuela denominada Cuicacalco en el que se enseñaba a hombres y mujeres la danza, la música, el canto y la educación estética.

La educación entre los mayas, si bien careció de la estructura y organización que tuvo en la civilización azteca, sus conocimientos sobre construcción, estética, astronomía, aritmética, arte, música, estrategias de guerra y medicina son inobjtables. Hay evidencias objetivas que confirman el dominio de los mayas de la numeración basada en puntos y barras, a esta civilización se les adjudica la invención del cero, y se afirma que conocían varias estrategias para la medición del tiempo y configuración de calendarios.

En este periodo, las niñas aprendían las tareas de la madre, generalmente relacionadas con el trabajo del hogar o el comercio.

2.2. LA EDUCACIÓN EN LA ÉPOCA COLONIAL

En la Colonia se distinguen diversos tipos de enseñanza: la evangelizadora, el adiestramiento en artes y oficios, la femenina, la formación de religiosos y la universitaria. Las actividades educativas fueron asumidas por diversas órdenes religiosas.

Las primeras manifestaciones educativas de los conquistadores se concretan en la evangelización de los indígenas y en la enseñanza de algunos oficios a cargo de frailes, principalmente los franciscanos. Vino después el establecimiento de algunas escuelas para mestizos y criollos. Al lado de los planteles de

¹⁵ Forma de organización social de los grupos emparentados, (unidos por vecindad, profesión, templo y dios protector común, que tenía dirigentes para asuntos internos y que pagaba en conjunto sus tributos en trabajos comunales y en la participación en la guerra).

enseñanza que se iban instalando, surgieron otros de carácter peri escolar como el teatro misional y algunos estudios de literatura.

El evento educativo más importante en esta época lo constituye la fundación, en 1551, de la Real y Pontificia Universidad de México, bajo cuya inspiración se fundaron diversos colegios universitarios e instituciones de educación secundaria.

2.3. LA EDUCACIÓN EN LA VIDA DEL MÉXICO INDEPENDIENTE HASTA LA REVOLUCIÓN MEXICANA (1821-1910)

2.3.1. ETAPA DE PREPARACIÓN DE LA EDUCACIÓN (1821-1867)

Al efectuarse la independencia, México empieza a vivir una etapa importante en su vida nacional porque deja de depender de España para convertirse en un país libre y sobre todo soberano. Consumada la independencia se gesta un periodo de inestabilidad política debido a las luchas constantes por la dirección del país entre liberales y conservadores, pero no solo por la dirección del país, sino por la construcción de un Estado nacional, del modo que se inicia una serie de intentos de reforma económica, política y social. Sin embargo, en algo que coincidían los liberales y los conservadores, era que la educación es esencial para la construcción nacional, pero la configuración de la educación en esta etapa de enfrentamiento era insípida por dichas pugnas, por tanto menos aun se lograría la construcción nacional.

En 1823 nace el primer proyecto de Reglamento General de Instrucción Pública, donde se plantea que la instrucción debe ser pública y gratuita (artículo 1o.), y que además esta educación debe de ser uniforme, nadie debe de pagar por ella y que todo ciudadano tiene el derecho a instruirse (artículo 3o.) Esto se configura como el primer intento de reorganizar la educación en México, sin embargo, la situación en la que estaba pasando el país no permitió que este plan se llevara a cabo (Galván, 2000).

En el año de 1824 el congreso constituyente promulga la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tuvo una vida de 11 años, es decir, tuvo vigencia hasta 1835. Sin embargo los proyectos educativos no pudieron concretarse con la Constitución Mexicana.

“si bien la Constitución daba pruebas irrefragables de preocupación educativa, no debe sobrevalorarse el alcance de aquélla, porque, dada la situación del país, los textos constitucionales no eran fácilmente respetados por el pueblo o el gobierno. Por otra parte, la inestabilidad política, la escasa cohesión oficial y la excesiva beligerancia del clero y del ejército

en materias políticas dificultaban al país encontrar el camino de la legalidad. Además, la perpetua bancarrota de la hacienda pública constituía un obstáculo infranqueable para emprender una labor educativa eficaz como para cualquier otra iniciativa” (Meneses, 1983: 99).

En el año de 1833, por medio de la autorización del congreso y a cargo del poder ejecutivo, se plantea organizar la enseñanza pública en el Distrito Federal y Territorios Federales, a dicha organización se le conoce con el nombre de “Reformas de 1833”¹⁶. Esta reforma liberal impulsada por el vicepresidente Gómez Farías, sienta las bases fundamentales para la configuración de la educación en el país. Entre las bases fundamentales se encuentran las siguientes:

- Se crea la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación, en donde se determinó que el control de la educación lo debería de tomar el Estado (artículo 1º).¹⁷
- La educación se gestaría como libre pero sujeta a las disposiciones del Estado y se sustraería de las manos del clero.
- Fomento para a la instrucción elemental para hombres, mujeres, niños, niñas y adultos.
- Divulgación de escuelas normales para preparar maestros.
- Se dispusieron programas para la disciplina escolar.

Lo que realmente quería esta reforma era sustraer la instrucción de manos del clero, y que ésta fuera independiente, así como organizándola para que abarcara a todo el país y que llegara a todas las clases sociales.

La naturaleza de la ley hizo que no tuviera un periodo de vida significativo y los conservadores con la ayuda de Antonio López de Santa Anna derogaron la ley en 1834 con el Plan de Cuernavaca, es decir, a unos meses después de su expedición. Sin embargo, esta reforma sentó las bases de la educación pública en México.

En 1842 se dictó otra ley que promulgaba que la educación sería obligatoria entre los siete y los quince años, gratuita y libre.

Debido algunos acontecimientos¹⁸ que ocurrieron en el país, afectaron la operación de las escuelas ya que los fondos destinados para educación se destinaban al acto de dichos acontecimientos, trayendo con

¹⁶ La Reforma de 1833 se encuentra en la publicación oficial: “*Leyes y reglamento para el arreglo de la instrucción pública en el Distrito Federal*”

¹⁷ Aquella dirección se compondría del vicepresidente de la República y seis directores nombrados por el gobierno. La dirección tendría a su cargo los establecimientos públicos de enseñanza, los fondos públicos consignados a la enseñanza y todo lo perteneciente a la instrucción pública que fuera pagada por el gobierno. Así también la dirección nombraría a todos los profesores dedicados a la enseñanza, así como designar los libros elementales para dicha enseñanza.

ellos inestabilidad política, económica y militar, impidiendo que la acción en materia educativa se ampliara, en más de dos décadas (de 1842-1867).

2.3.2. LA REPÚBLICA RESTAURADA COMO UNA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN (1867-1910)

Tras la victoria y el regreso al poder de Benito Juárez, después del fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo en 1867, marca el inicio de una época muy importante en la vida del México independiente, conocida como la República Restaurada. A partir de este año hasta 1910 se inicia la formación del Sistema Educativo Mexicano (SEM).

El 2 de diciembre de 1867 Juárez, promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública. En ella se establecía una unificación educativa y se declaraba a la educación básica gratuita y obligatoria, excluyendo en el plan de estudios toda enseñanza religiosa. Así también, el sistema educativo se dividió en instrucción primaria e instrucción secundaria, y en enseñanza terciaria o superior (Galván, 2000). La organización escolar era municipal, por tanto, los municipios tenían a su cargo la mayoría de las escuelas primarias.

En 1876 toma el control del país Porfirio Díaz que mantuvo el poder de gobernar treinta años, bajo un régimen centralista, su gobierno era extranjerizante pero nacionalista, así también la centralización y el control gubernamental son claros sobre la educación.

En este periodo la economía del país encuentra respaldo sobre la industrialización y sobre todo en la inclusión en la economía mundial, es decir, las exportaciones¹⁹. Las actividades de extracción petrolera y producción minera-metalúrgica, fueron el sustento económico clave del país. Sin embargo, esto no se da en todas las órdenes, ya que se da un progreso concentrado debido a que solo se le dotaba de infraestructura y servicios a algunas ciudades. Es decir, se empieza a integrar en este periodo al país mediante redes de comunicaciones y transportes, pero en algunas ciudades.

La política educativa de este periodo se basó en el positivismo, “*este modelo se fundamenta en una corriente filosófica que conlleva una concepción del hombre y del mundo que postula la sociología como la máxima ciencia*” (Cerón, 1998: 161). En México, el positivismo más bien se centró en una formación

¹⁸ Invasión norteamericana(1845), las guerras de castas en Yucatán(1847), la Revolución de Ayutla(1854), la guerra de reforma ó guerra de los tres años (1857-1861), la intervención francesa (1862) y la guerra contra Maximiliano de Habsburgo (1864-1867).

¹⁹ Exportación de: café, henequén, chicle, madera.

basada en las ciencias naturales, se clasificaron las ciencias, se rechazó la participación de la iglesia y se buscó solamente instruir a la población que habitaba en las ciudades (Cerón, 1998; Padua, 1998).

En este periodo de gestión de Porfirio Díaz, los dos hombres más importantes en materia educativa fueron Joaquín Baranda y Justo Sierra.

Joaquín Baranda fungió como Ministro de Justicia e Instrucción²⁰ durante 19 años de (1882-1901), concilió intereses y dio un gran impulso a la formación escolar, ya que diseñó un sistema nacional de educación que solo se pudo aplicar en el D.F y a los territorios federales. En 1888 se promulgó una Ley de Instrucción Obligatoria para el D.F. y territorios federales que consignaba el principio de la educación primaria elemental obligatoria, gratuita y laica. Dividió la educación primaria en elemental (cuatro años) y superior (seis años); y para ingresar a la Escuela Nacional Preparatoria o escuelas normales, era necesario cursar los seis años de la educación primaria. Esta ley también disponía de la certificación de los estudios mediante un examen oficial y también presentaba la existencia de escuelas sin radicación fija, donde los maestros (ambulantes) irían a los lugares pocos poblados. Dichas escuelas deberían de correr a cargo de los municipios. Sin embargo, por los pocos fondos disponibles, el gobierno central les concedería subvenciones (Galván, 2000: 51). En 1891, se aprobó una ley reglamentaria de educación elemental que además de que la educación fuera laica, obligatoria y gratuita, establecía disposiciones sobre la edad escolar, las materias y los programas de estudios, las obligaciones de los padres, las penas a los infractores de la educación y la creación del consejo de vigilancia.

Al comenzar el siglo XX, México era un país pobre y sobre todo desigual. Existía estabilidad política y se había logrado la institucionalización del país, gracias al gobierno de Porfirio Díaz que ya había cumplido dos decenas en el poder. Los primeros diez años del siglo fueron de desarrollo y paz y los segundos de descontento social, guerras civiles y de nuevos regímenes.

Justo Sierra fue colaborador y continuador de Baranda, llegó a la Subsecretaría de Instrucción Pública, desarrollando un programa escolar en el cual incluía la escuela para los indios. Por tanto, se preocupó por organizar la educación nacional, expandiéndola a todos los sectores de la población y elevando los niveles escolares (Martínez, 1992: 124). La aportación más importante de Sierra fue que en su proyecto basó a la educación como un medio de integración nacional. Sierra, logró diseñar un verdadero sistema nacional de educación, aunque solo logró funcionar para el Distrito Federal. Asimismo ejecutó la creación de la Universidad Nacional.

²⁰ Formaba parte de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública

En el año de 1900 habían 13.6 millones de habitantes en el país y el 84.6% de los individuos habitaban en las localidades rurales, por tanto, se corrobora la desigualdad que existía en la impartición de la educación (Padua, 1998).

Durante la época del porfiriato la expansión de la educación fue lenta y desigual, “entre 1877 y 1910, las escuelas primarias se duplicaron y las inscripciones se triplicaron, las asignaciones federales se destinaban casi en su totalidad al D.F. y a los territorios federales, lo que promovió un desarrollo inequitativo entre regiones entre centros urbanos y rurales” (Padua, 1998: 88). En esta época también la educación primaria sólo llegó a las ciudades importantes, atendiendo principalmente a las clases urbanas y semiurbanas.

En el periodo del porfiriato se entendía que la educación iba a llevar al progreso nacional. Sin embargo, se ejecuto la acción de solo formar una élite, descuidando a la educación de las masas, esto forma parte del descontento social y estallo la Revolución mexicana.

En conclusión, el desarrollo de la educación de 1821 a 1910, se inclino por la corriente liberal positivista, en la cual se asentó en la etapa de preparación de las políticas educativas. La educación dentro de este panorama se definió como un medio de integración nacional, que dio la pauta de las características que hoy día prevalecen de la educación, entre las cuales se tiene las siguientes: la educación es libre, gratuita, uniforme, obligatoria, laica, integral y nacional.

Los fallos de esta época se encuentran en la orientación de la política educativa, la cual se basó en que la educación se impartió a la clase media y urbana, descuidando las zonas rurales. Aunque si se logaron algunos objetivos de política educativa tales como mejorar la capacidad del sistema mediante los congresos de instrucción, el aumento de escuelas primarias y mejorar la formación de los maestros, no fueron suficientes las teorías educativas derivadas del positivismo para salvar política educativa implementada, y el desenlace fue el movimiento revolucionario armado.

2.4. LA REVOLUCIÓN MEXICANA COMO UN PERIODO DE CONSTRUCCIÓN EDUCATIVA

Antes de la Revolución mexicana, la educación estaba al alcance de las clases urbanas y medias urbanas, y más del 80% de la población era analfabeta, por tanto, la lucha revolucionaria además de la tierra para los campesinos y de la libertad de expresión y política, también era una lucha de materia educativa. La Revolución mexicana se puede definir entonces como un movimiento democrático²¹, popular y nacionalista.

Con la Revolución mexicana se acaba con la dictadura de Porfirio Díaz y se formó un nuevo régimen en donde la educación sería fundamental en la articulación del Estado con la sociedad. Durante la Revolución mexicana (1910-1917), por los enfrentamientos bélicos, la educación tuvo un escaso desarrollo al tener también escasos recursos y la escuela oficial perdió vigencia, asimismo las leyes y el funcionamiento del país se desarrolló en condiciones inestables (Ornelas, 2000: 62).

Al finalizar la lucha revolucionaria, se convocó al Congreso constituyente en Querétaro; el presidente Venustiano Carranza mando un proyecto de Constitución en donde el artículo tercero provocó un debate importante el cual fue el debate de la educación popular. Por tanto, el Congreso constituyente de 1917 incluyó el precepto de la educación laica, obligatoria y gratuita para todas las masas de la población, así se incluía a la educación del pueblo, es decir, la educación a los campesinos y a los obreros.

El legado más valioso de la Revolución mexicana es la Constitución de 1917, dicha constitución contiene cláusulas que favorecen la reforma del régimen de tierras (art. 27), los derechos de los trabajadores (art.123) y las limitantes del papel de la iglesia en la educación. El artículo 3^o publicado el 5 de febrero de 1917 en la Constitución Mexicana durante la presidencia de Carranza, expresa:

Artículo 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

²¹ Se habla de democracia al reclamo contra Porfirio Díaz sobre la reelección de este personaje en la presidencia de México. “sufragio efectivo, no reelección” una vez expuesto por Díaz y no cumplido.

Con la constitución de 1917 se le prohibió al clero y a las organizaciones religiosas organizar o dirigir las escuelas de educación primaria. Así también, se le dio más participación al Estado en materia educativa, el cual debería de vigilar las escuelas primarias oficiales y privadas.

Venustiano Carranza, decretó que los municipios se hicieran cargo de la educación primaria, municipalizando la educación. Sin embargo, muchas escuelas se vieron en la necesidad de cerrar por falta de recursos, principalmente económicos que fueron debilitando los demás²². En caso concreto, *“las municipalidades eran incapaces de asumir la delicada tarea educativa, ya por su inexperiencia en el tema, ya por carecer de los recursos pedagógicos y económicos necesarios para dirigir la empresa educativa”* (Cerón, 1998: 163).

Por tanto, la municipalización de la educación fue un error catastrófico, ya que si actualmente la mayoría de los municipios del país son demasiado pobres para hacerse cargo de la educación, más aun en las condiciones económicas que sufría el país al terminar la Revolución, siendo mucho mayor la carga educativa para los municipios.

Como se mencionó anteriormente las escuelas dejaron de funcionar, al no pagar los sueldos al personal educativo. En el Distrito Federal había en 1912, 711 escuelas de educación primaria; para 1920 sólo permanecieron 339 escuelas (Martínez, 1998: 291).

En este periodo de gobierno, Carranza decretó la desaparición del SIPBA (Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes), por poner en duda la soberanía de los estados. Meneses expresa esta cuestión:

“La supresión de la SIPBA(Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes) produjo en la educación un daño mayor que el indicado por los escuetos datos estadísticos: el organismo viviente de la educación se dispersó en fragmentos carentes de coordinación y frecuentemente antagónicos. Una misma parte de las escuelas primarias dependían del gobierno del Distrito Federal y, a su vez, de los ayuntamientos; estas escuelas, distendidas entre ambas autoridades, no sabían a cuál obedecer. Se dejaba de pagar regularmente a los maestros; se carecía de estabilidad a los puestos; se efectuaban caprichosamente los cambios, ceses, destituciones y reposiciones; faltaba seguridad y confianza. Y este ambiente destructivo carcomía las relaciones humanas en las escuelas”. (Meneses, 1986: 264).

²² Al tener escasos recursos económicos, también empezaron a escasear los recursos técnicos y también humanos.

Álvaro Obregón derriba a Venustiano Carranza el 21 de mayo de 1920, esperándose la federalización de la educación. La situación de la municipalización educativa empieza a cambiar cuando es nombrado como presidente interino Adolfo de la Huerta el 1 de Junio de 1920 y este a su vez designa como rector de la Universidad Nacional a José Vasconcelos, y titular de los fragmentos sobrantes de la Secretaría de Instrucción, entre ellos el Departamento de Bellas Artes.

2.5. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS IMPLEMENTADAS EN LOS PROYECTOS NACIONALES (1921-2000)

A partir de la Revolución mexicana se da el arranque importante para implementar los proyectos nacionales de educación, los cuales son un marco de referencia para evaluar las políticas implementadas para el desarrollo de la educación en el país. En este contexto, se deben de plantear nuevas estrategias para el presente siglo XXI que ayudarán a incrementar el nivel del Sistema Educativo Mexicano actual.

Los proyectos nacionales que se tomaran en cuenta para describir la evolución de la educación en México, abarcan del año 1921 al 2000 y son los siguientes:

1. El proyecto de educación nacionalista (1921-1924)
2. El proyecto de educación socialista (1934-1940)
3. El proyecto de unidad nacional (1940-1958)
4. El Plan de once años (1959-1970)
5. El proyecto modernizador de la educación (1970-2000)

2.5.1. EL PROYECTO DE EDUCACIÓN NACIONALISTA (1921-1924)

Ya con Álvaro Obregón en el poder, se crea el proyecto de educación nacionalista que es original de Vasconcelos el cual comienza en 1921, cuando por iniciativa de Vasconcelos se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), dicha creación se inclina hacia una tendencia de federalización²³ educativa y la SEP funge como el organismo federal encargada de la política educativa nacional, sin intervenciones ni prejuicios de los estados y municipios, Vasconcelos organiza la SEP en tres departamentos, el de Bellas Artes, el Escolar y el de Bibliotecas. *“La misión conjunta de esos departamentos era educar, después de*

²³ La federalización fue un proceso en el cual el gobierno federal asumió la coordinación y operación del sistema educativo en los estados, sin quitar la posibilidad de que estados y municipios contaran con servicios educativos. Este proceso comenzó en forma parcial para luego darse en su totalidad.

alfabetizar, a las masas irredentas, a los campesinos e indios pobres, e incorporarlos al devenir de la nación. Para Vasconcelos, la misión de la SEP era formar hombres libres, cultos, fervorosos de la patria y conscientes de sus orígenes.” (Ornelas, 2000: 64).

La creación de la SEP, significaba para el grupo revolucionario triunfante el impulso de un proyecto político importante en la historia de México, en donde el Estado se encargaría de las políticas económicas y sociales, para consolidar a la nación.

Vasconcelos supo aprovechar el apoyo que le brindó Obregón, dicho apoyo se debió a los recursos fiscales provenientes del petróleo, ya que en aquella época México era el segundo productor de petróleo a nivel mundial, por tanto, los recursos para financiar la educación eran suficientes. La mayor parte del presupuesto de la SEP se dedicó a enseñanza básica y a las áreas rurales. Las prioridades de Vasconcelos no fueron las élites sino las masas.

La actividad educativa del proyecto, se basó en unificar a la población mediante un nacionalismo que integrará los orígenes indígenas e hispánicos de los mexicanos. Con dichos principios en el periodo de Vasconcelos se crearon bibliotecas públicas, se editaron libros de texto gratuitos, se repartió por primera vez los desayunos escolares, se promovieron las bellas artes y el intercambio cultural con el exterior. Sin embargo, la cuestión más importante durante la gestión de Vasconcelos, fue el impulso a la educación indígena mediante la escuela rural y por medio de las campañas de alfabetización, creándose escuelas primarias y algunas normales rurales, y formándose las Misiones Culturales por medio del Departamento de Educación y Cultura Indígena, donde los hombres y mujeres tenían la misión de persuadir a la población de la construcción de escuelas y encontrar voluntarios de área local para que fungieran como maestros. Hacia 1924 ya había unos 100 misioneros y unas 1000 escuelas (Ornelas, 1995). Así, un grupo de maestros, profesionistas y técnicos se dirigieron a diversas localidades rurales para trabajar a favor de la comunidad, así pues la tarea del misionero era enseñar elementos de higiene y medicina.

La educación rural en el periodo de 1921 a 1924 fue muy importante, ya que la población mexicana era mayoritariamente rural. Por tanto, el proyecto de educación rural buscaba incorporar a los indígenas a la vida nacional y Vasconcelos decía que esta incorporación solo se podía lograr si el indígena no olvidaba sus orígenes hispánicos.

Vasconcelos se caracterizó por poner en práctica la democratización y por la insistencia en eliminar los prejuicios sociales y raciales, mediante la cultura, la formación de valores morales y estéticos que ayudarían a formar la nacionalidad.

Después de la mandato de Vasconcelos en la SEP fueron pocos los ensayos educativos. El que le sucedió fue Puig Casauranc. Sin embargo, los logros de su mandato se debieron a sus empleados, Moisés

Sáenz y Rafael Ramírez, ambos con interés en los problemas indígenas y en las reformas sociales económicas, participaron en el proyecto educativo de educación liberal de 1920 a 1930, continuaron impulsando la construcción de escuelas rurales. En 1929, el presidente Emilio Portes Gil concedió la autonomía a la Universidad. Así, durante los años del Maximato²⁴, la tarea de Vasconcelos continuo y la educación rural se extendió. En el año de 1929, se crean las escuelas rurales de circuito, en donde una escuela rural federal era el centro de tres o cuatro escuelas subsidiarias, que eran sostenidas por la comunidad. En 1930 había 703 escuelas centrales y 2438 de circuito (Ornelas, 1995).

La situación económica que comenzó a vivir el país a la salida de Vasconcelos de la SEP, fue problemática debido a la crisis económica de 1929 a 1933²⁵ comenzada en Estados Unidos, ya que uno de los sustentos económicos más importantes de México provenía de la exportación de productos del sector agropecuario y de la industria extractiva. Así pues, se inició en México la primera etapa de sustitución de importaciones²⁶. Dicha crisis trajo consigo el impulso de la industrialización del país, debido a la rivalidad internacional, el cierre del mercado internacional y las bajas exportaciones. Por tanto, el SEM debido a esta situación transitó de la importancia de la creación de escuelas rurales a la creación de instituciones urbanas. Las actividades de la industria minera, agricultora, petrolera y de transformación, estaban en manos del capital extranjero, en especial del norteamericano y algunas empresas necesitaban de la importación de materias productivas para su actividad y de técnicos y operarios, dependiendo del extranjero. Por ende, el gobierno necesitaba impulsar y expandir la educación técnica para solucionar los problemas de la economía mexicana, y que la administración y el manejo de los bienes de la nación estuvieran en manos de los mexicanos.

²⁴ Control de Plutarco Elías Calles sobre los gobiernos siguientes: (Portes Gil (1928-1930), Ortiz Rubio(1928-1930) y Abelardo Rodríguez(1932-1934)), hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas.

²⁵ En Octubre de 1929 al caer las bolsas de Nueva York, se dio una venta masiva de bonos y acciones y por lo tanto los que tenían invertido su dinero en valores perdieron su dinero. Esto ocasiono desempleo general, una disminución de la producción y por tanto, disminuyó la actividad económica. Los bancos sufrieron problemas de liquidez al enfrentar retiros masivos de depósitos. La crisis fue originaria en los Estados Unidos, pero debido a las estrechas relaciones económicas con los demás países capitalistas se volvió una crisis de carácter general.

Al disminuir la cantidad del dinero en el país, se da una disminución de la producción y por consiguiente del empleo, trayendo consigo un menor gasto.

Las medidas implementadas para atenuar los efectos de la crisis fue ser más nacionalistas, incrementando los aranceles y las cuotas de importaciones.

²⁶ Proceso mediante el cual los bienes que antes se importaban, son producidos internamente en el país, involucrando medidas de política económica que favorecen al proceso de sustitución de importaciones, entre las cuales podemos encontrar: altas tasas a la importación de bienes, barreras arancelarias, barreras a la importación de bienes.

La sustitución de importaciones se da por varias causas: por la evolución del mercado disminuyendo los costos de producción nacional, mejoras en la calidad de productos nacionales o como en este caso por la rivalidad internacional debido a las crisis y al nacionalismo que los países imponen.

Uno de los problemas que acarrea este proceso para los países dependientes de otras economías nacionales es que desincentiva las exportaciones.

En octubre de 1931, asume la Secretaría de Educación Pública Narciso Bassols, designado por el presidente Ortiz Rubio. Bassols se preocupó por la importancia que tenía el desarrollo económico en el país y a pesar de la afectación de la crisis de 1929 en el país, se realizaron logros cuantiosos en materia educativa. *“en 1921 no existía casi ninguna escuela rural federal, en 1931 había 6,380 con 42,5000 alumnos y la proporción del presupuesto nacional que se dedicaba a la educación ascendió en este mismo periodo del 4% al 13%.”* (Raby, 1974: 31).

Bassols rompe con la visión humanitaria de Vasconcelos respecto a la educación como generadora de cultura y de formación del espíritu, ofreciendo una visión utilitarista²⁷ de la educación. Así también, le da una visión económica a la educación plasmándola en la escuela técnica, enseñando a la población los métodos de producción para satisfacer las necesidades económicas de dicha población, es decir, debía de existir un vínculo entre la escuela y la producción, instruyendo a los campesinos a trabajar las tierras y a los obreros a poner a producir a las máquinas. La educación técnica debía estar relacionada con el desarrollo económico del país.

La obra de Bassols también se basó en la supervisión del cumplimiento de las normas en las escuelas privadas y desarrolló la educación secundaria técnica. Eliminó las escuelas de circuito e instauró las escuelas regionales campesinas, combinando la preparación de maestros con la capacitación agrícola. Por tanto, la nueva orientación de las escuelas rurales tomaron sentido sobre los problemas sociales y económicos del país, ya no tanto como una integración del indio a la nación, sino que por medio de la instrucción de métodos productivos, se integrarían a los indígenas a la nación y estos contribuirían al desarrollo económico del país.

La tarea más importante de Narciso Bassols al frente de la SEP, no radica en las realizaciones prácticas, sino que resalta el valor económico de la educación, pero su pensamiento económico encontró refugio en las teorías marxistas sobre la división del trabajo y la lucha de clases sociales, en general sobre la incorporación del proletariado a los medios de producción. Conceptualizándolo de la siguiente manera:

“...la división del trabajo -escribió- exige diferenciación de aptitudes y conocimientos, pero por encima de la diversidad, la obra educativa tiende a asimilar a los nuevos elementos humanos dentro

²⁷ *“Cuando se habla de utilitarismo se hace referencia a un sistema relativamente simple de ética normativa y sus implicaciones sociales. En este enfoque domina la idea de que la conducta de los humanos puede medirse por una tabula rasa uniforme y moldeable por factores externos. La escuela y otras instituciones sociales son los mejores agentes para lograr esa moldeabilidad. Principios tales como diligencia, puntualidad y supremacía de lo racional sobre lo afectivo son valores que se pueden inculcar en los niños y los jóvenes para que respondan a las demandas de la sociedad. Esos mismos valores son elementos constituyentes de lo que Max Weber denominó el espíritu del capitalismo. Además, se acentúa lo práctico y realizable sobre lo teórico conceptual y lo afectivo. El supremo principio ético del utilitarismo es la utilidad pública que debe existir en todos los actos y normas que emanen de los gobernantes. A juzgar por el discurso de Bassols y más tarde por el de Cárdenas y todos los defensores de la educación socialista, la influencia de estas ideas en ellos era considerable.”* (Ornelas, 1995: 110).

de las formas de organización y trabajo del grupo. En el aspecto económico de la educación, vista así, tiende a incorporar a los jóvenes al proceso de producción de la riqueza, sumando unidades de refresco en los cuadros de la estructura económica y social.” (citado en Ornelas, 1995: 113).

En estos periodos un rasgo importante que puede definir a la educación son los movimientos sindicales. Los magisterios tenían salarios escasos y atenciones de mala calidad, lo que hizo que surgieran los movimientos sindicales, basados en la teoría marxista de lucha social. Para 1932 se habían formado varios sindicatos de maestros que influyeron en las contrataciones y promociones de puestos de la SEP.

El legado más palpable de Bassols en la SEP, fue que años más tarde se fundó el Instituto Politécnico Nacional (IPN) con la escuela de corte socialista y la red de escuelas técnicas que prevalecen hasta nuestros días. Pero sobre todo la orientación económica de la educación que perdura hoy en día.

En conclusión, Latapí Sarre (1998), nos indica algunas direcciones que tomó el proyecto de educación nacionalista de Vasconcelos:

- Creación de un Ministerio Federal de Educación Pública.
- Campaña de alfabetización.
- Construcción de locales escolares, en escala.
- Formación de un nuevo tipo de maestro y su revalorización social.
- Relación de la educación con otros problemas nacionales, con los siguientes fines: apoyar la reforma agraria contra el latifundio, desterrar el militarismo, castellanizar a los indígenas e incorporar a las comunidades apartadas mediante las escuelas rurales.
- Visión de la cultura como un factor de liberación y dignificación de la persona.
- Conciencia de la identidad mestiza.

Para Vasconcelos la Revolución mexicana también concernía a la educación. La propuesta de educación de Bassols consolidó de manera integral el aparato educativo que Vasconcelos formó.

2.5.2. EL PROYECTO DE EDUCACIÓN SOCIALISTA (1934-1940)

La educación socialista encuentra sus bases teóricas en el pensamiento marxista y leninista, pero sobre todo con el triunfo de la revolución de octubre de 1917 o también conocida como la revolución bolchevique. Con la Revolución de octubre se plantearon los siguientes conceptos: la reforma agraria, los derechos laborales, la transformación de las estructuras sociales y el apoyo a los grupos que se oponían a la influencia de la iglesia católica.

En el sexenio presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se modificó el artículo 3o. constitucional que dio lugar a la educación socialista. La reforma del artículo 3° constitucional que entra en vigor el 1° de diciembre de 1934 planteaba que la educación que imparta el Estado sería socialista, además de excluir toda doctrina religiosa. El concepto de escuela socialista y el monopolio de la educación por parte del Estado, nace del pensamiento marxista. Padua (1998), nos cita los principios que impulsó la SEP, a partir de dicho pensamiento: a) socialismo científico como doctrina orientadora del sistema de educación pública; b) escuela socialista al servicio de la clase trabajadora en su lucha por la liberación nacional de la explotación extranjera; c) la actividad de la escuela basada en un trabajo productivo y socialmente útil, con una tendencia politécnica; d) concepción racional y exacta del universo y de la vida social basada en la filosofía del materialismo dialéctico; e) la escuela al servicio de la lucha por la liberación de los pueblos indígenas oprimidos y por el respeto a su cultura y ; F) transformación del magisterio destinado a la transformación económico-social del sistema.

Así, el programa educativo cardenista encontraba sus bases en el Plan Sexenal, previamente hecho por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecesor del PRI (Partido Revolucionario Institucional), para trazar las líneas del desarrollo del país en 1933, durante los debates que fueron realizados en Querétaro que intentaba copiar las bases del Plan Quinquenal de la Unión Soviética. Los puntos centrales del programa educativo cardenista fueron los siguientes:

“1. Multiplicación del número de escuelas rurales, como medio primordial para realizar la orientación cultural de nuestras grandes masas campesinas.

2. Control definitivo del Estado sobre la enseñanza primaria y secundaria:

a) Precisando su orientación social, científica y pedagógica

b) Su carácter de escuela no religiosa y socialista, preparación profesional adecuada del personal docente, y su identificación con los fines de la nueva escuela.

3. Atención preferente a la educación agrícola, no sólo en sus aspectos prácticos, sino en sus formas superiores, con la tendencia de formar técnicos capacitados en las especialidades que el campo requiere para que se encuentren preparados en tal forma que puedan resolver los problemas de la agricultura mexicana

4. Sobre las enseñanzas de tipo universitario, destinadas a preparar profesionistas liberales, debería darse preferencia a las enseñanzas técnicas que tienden capacitar al hombre para utilizar y transformar los productos de la naturaleza, a fin de mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano” (Robles, 1983: 162).

La educación socialista no fue tanto preparada por los miembros del PNR, sino más bien por iniciativas de maestros, principalmente rurales, organizaciones de trabajadores, campesinos y otras fuerzas populares. Pero el Estado debería de controlar toda la instrucción primaria y verificar que la educación pública se impartiera principalmente a la clase obrera y que fuera socialista no laica. Aquí hay un concepto importante, al decir que tampoco fuera laica se refería a que las escuelas impartieran su enseñanza de tal modo que la población creara un concepto racional y exacto del Universo y la vida social. El concepto de exacto y racional, era de corte marxista, basado en una concepción materialista del mundo, en la lucha de clases y encontrando la verdad científica.

Más allá de los pensamientos de teoría marxista, el proyecto de educación socialista tuvo efectos en la organización del SEM. Ayudó a centralizar las decisiones sobre los contenidos de la educación en el gobierno federal. *“El proceso de federalización de la educación, iniciado en 1921, culminó en 1939 con la firma de los últimos convenios entre los estados, que cedieron el control de sus sistema educativo a la federación, y esta última. En diciembre de 1939 se expidió la primera legislación educativa de nivel federal, la Ley Orgánica del Artículo 3º”* (Martínez, 1998: 293-294). Siendo la responsabilidad de la SEP el diseño de los materiales, aprobación de textos y planes de estudio, dicho principio se ratificaría en la fracción II del artículo 3º.: la formación de los planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo el caso al Estado. Mientras el financiamiento de las escuelas públicas quedaría a cargo de los gobiernos estatales.

Durante el periodo de Cárdenas se impulsó la creación de escuelas vinculadas a centros de producción y se alentó la educación técnica. Se fundó el IPN en 1937, con el fin de apoyar la producción nacional, esta fundación fue muy relevante porque el sector manufacturero comenzaba a convertirse en el sector dinámico de la economía nacional, además que fue la obra cumbre de la educación socialista ya que más del 60% de la población de sus alumnos eran hijos de obreros y campesinos, estos eran becarios. Se crearon escuelas regionales campesinas para formar maestros rurales y para apoyar a la agricultura, se establecieron las escuelas vocacionales de nivel medio superior y otros centros educativos indígenas. Así pues, el proyecto de educación socialista ponía énfasis en beneficiar a las clases populares, ofreciendo becas tanto monetarias como alimenticias a los hijos de los obreros y campesinos que accedían a la educación media y superior.

Los maestros ya no eran misioneros civilizadores, sino más bien era *“un organizador social cuyo principal cometido era inculcar en las masas la conciencia de clase y prepararlas para que lucharan por liberarse de la explotación capitalista y el orden burgués. Se esperaba que el maestro levantara el ánimo*

de las clases oprimidas para que participaran con ahínco en la lucha de clases, por la reforma agraria y las reivindicaciones obreras.” (Ornelas, 2000: 70).

La educación socialista fue de corta duración, la política de masas aminoraba, la lucha de clases y los movimientos políticos extenuaron a la nación y existía un cansancio de la población, además de que se dio un proceso contrario a la democratización al tratar imponer la educación socialista en todo el país, lo que dio resultado a enfrentamientos internos, por ejemplo, en la Universidad Nacional que declaraba su autonomía.

La educación socialista estaba lejos de ser la base del SEM, porque no logro conciliar la implementación de una educación socialista en un país con estructura capitalista, sin embargo, la tendencia igualitaria de aquellos años, debería de verse reflejada en las demandas de equidad y mayores oportunidades para los sectores desfavorecidos hoy en día en México.

2.5.3. EL PROYECTO EDUCATIVO DE UNIDAD NACIONAL (1940-1958)

A finales del gobierno de Lázaro Cárdenas, es decir, a finales de la década de los treinta, el sector manufacturero daba muestras de ser el más dinámico de la economía mexicana.

El proyecto educativo de unidad nacional abarca tres periodos presidenciales:

- 1) Periodo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946)
- 2) Periodo de Miguel Alemán Valdés (1946-1952)
- 3) Periodo de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)

El proyecto educativo de unidad nacional, tuvo como prioridad la concordia y la armonía social por encima de la proporción de la lucha de clases. *“Se necesitaba impulsar la idea de que lo fundamental era identificarse con la nación, ser mexicano debía ser un valor superior a ser obrero o campesino”* (Ornelas, 1995: 68). Se retomaron los principios de la educación laica, asimismo se apoyaba en el progreso científico y la solidaridad internacional. Con dicho proyecto creció la matrícula, rescatando las tendencias igualitarias de la educación socialista por medio de las campañas de alfabetización, impulsando la cultura en las zonas rurales restableciendo las misiones culturales. La idea básica del proyecto era formar una escuela más moderada y fomentar la unidad y formación nacional.

2.5.3.1. PERIODO DE MANUEL ÁVILA CAMACHO (1940-1946)

Las prioridades del gobierno de Manuel Ávila Camacho fueron la unidad nacional y la industrialización. Con Luis Sánchez Pontón como primer secretario de Educación Pública durante el gobierno de Ávila Camacho del 1 de diciembre de 1940 al 12 de septiembre de 1941, se dio una breve extensión de la educación socialista, es decir, se mantuvieron los postulados de la educación socialista: acabar con el analfabetismo y capacitar a las personas en el ámbito técnico de acuerdo al desarrollo económico del país. En este periodo existieron conflictos por su posición a favor de la educación socialista enfrentando a los líderes conservadores.

La transición hacia el proyecto educativo de unidad nacional, se inició con el segundo secretario de educación durante el periodo presidencial de Ávila Camacho. Con Octavio Véjar Vázquez a cargo de SEP de 1941 a 1943, se orientó la educación en contra de la educación socialista y las escuelas rurales. Propuso las siguientes metas: mitigar ideológicamente los planes de estudio; combatir a los elementos radicales y comunistas de la burocracia administrativa y sindical; buscar la unificación del magisterio e incorporar de manera más activa la acción de la iniciativa privada en la enseñanza, es por ello que creó la Comisión de la Iniciativa Privada, que ayudaría al Estado en la solución de los problemas educativos existentes, así como prestar más atención en la calidad de la enseñanza.

Además, promulgó una nueva Ley Orgánica Reglamentaria de la Educación Pública en 1942, con afán de combatir a los comunistas y a la escuela socialista, sin embargo, en vez de forjar una escuela de paz y trabajo, creó conflictos con los maestros, y es por ello que en 1943 tiene que dejar su cargo.

Jaime Torres Bodet, ocupó el cargo de la Secretaría de Educación Pública de 1943 a 1946, durante el periodo presidencial de Ávila Camacho. Torres Bodet fue el secretario particular de Vasconcelos, es por ello que su política educativa se basó en un pensamiento Vasconcelista.

Los problemas que reconoció Torres Bodet durante su cargo fueron: el analfabetismo; las finalidades, contenidos y métodos de la educación; la construcción de escuelas y; la capacitación y mejoramiento profesional que requerían los profesores. Así, en su gestión promovió la Campaña Nacional contra el Analfabetismo que se inició en 1944 y la creación de la Comisión Revisora de Planes y Textos. Se creó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), con el propósito de preparar maestros que ejercían sin tener un documento oficial. Así también, se retomó la obra de difusión editorial de Vasconcelos, con las publicaciones de la Biblioteca Enciclopédica Popular, se promovió la reforma de la segunda enseñanza, se impulsó la educación técnica y el mejoramiento de la educación normal. *“Estas acciones muestran ya la*

visión que permitía al nuevo secretario identificar aspectos claves de una problemática compleja, y buscarles solución: analfabetismo, planes y programas, libros de texto, escuelas y maestros” (Martínez, 1998: 294).

El presidente Ávila Camacho realizó un Congreso en 1943, cuya finalidad era la unificación magisterial y el resultado fue la creación del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) y en 1944 se publicó un decreto presidencial que reconoció al SNTE como el único organismo representativo magisterial. El Gobierno al impulsar la asociación de los maestros creando el SNTE, obedeció a la política corporativista²⁸ iniciada durante la década anterior.

El nuevo periodo de Sustitución de Importaciones, debido a la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo acelerado de la industria, el crecimiento de la urbanización y diferenciación social, aunados a la tendencia utilitarista y las deficiencias del presupuesto, obligaron a Torres Bodet a diseñar una estrategia más modesta, en materia educativa. Por ello, que su acción más relevante fue la nueva redacción del artículo 3º constitucional, y que resistió hasta 1993. Dicha reforma fue publicada en el diario oficial de la federación en diciembre de 1946, en donde suprimió la educación socialista y en su lugar postuló nuevos principios, como la educación integral, científica, democrática y nacional, basada en la libertad, la justicia y la paz para mejorar la convivencia humana (Sotelo, 1981: 325). Su proyecto se inclinó a nuevas prioridades apoyando a la educación urbana, relegando gradualmente a segundo término la educación rural. *“La reforma de 1946, también mantuvo vigente la idea del Estado educador y continuó la tendencia de consolidar la hegemonía del gobierno central. Esta vez también por medio del financiamiento ya que mientras las aportaciones del gobierno federal al SEM se incrementaban en la medida que los estados se estancaban o tendían a disminuir. Esto en correspondencia con el fortalecimiento de la hacienda del gobierno federal en detrimento de la recaudación de impuestos en los estados.”* (Ornelas, 1995: 72).

²⁸ La política corporativista obedece a un sistema de organización que considera a la comunidad para la participación política y plantea la creación de sindicatos para dicha participación dentro del contexto social y económico que vive el país.

2.5.3.2. **PERIODO DE MIGUEL ALEMÁN VALDÉS (1946-1952)**

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, por el insuficiente desarrollo de la economía mexicana, el Estado se vio obligado a participar de manera más activa en el proceso de industrialización del país. El Estado desarrolló grandes obras de infraestructura para apoyar el proceso de industrialización y se apoyó a la empresa pública en sectores estratégicos de la economía, que no eran rentables a largo plazo o requerían una gran inversión de capital. En este contexto la política educativa se orientó más a la política industrial.

Manuel Gual Vidal fue secretario de educación de 1946 a 1952, durante la administración del presidente Miguel Alemán, y continuó la política educativa de unidad nacional, orientó la educación hacia la producción económica. Los objetivos para el proyecto educativo propuesto fueron los siguientes: promover la escuela rural, instruyendo al campesino, mejorando sus condiciones económicas e higiénicas y formar una unidad nacional para que cada persona se sintiera parte de la nación; continuar la campaña de alfabetización para que todos los mexicanos supieran leer y escribir; construir más y mejores escuelas con el fin de lograr la alfabetización; aumentar el número de profesores capacitados y mejorar su economía; editar libros poniéndolos al alcance de todos; promover la enseñanza técnica, para la industrialización del país, con ayuda de la cooperación privada; establecer más escuelas de agricultura; estimular la alta cultura técnica o superior y crear el Instituto Nacional de Bellas Artes, para estimular la creación artística y ayudar a la difusión de la misma.

Así en 1946, se fundó el Instituto Nacional de Bellas Artes. Algunos años más tarde se crearon el Instituto Nacional Indigenista (1948), la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) (1950) y el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) (1951). En 1952 se inauguró la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que es la obra máxima de construcción escolar en este periodo.

2.5.3.3. **PERIODO DE ADOLFO RUIZ CORTINES (1952-1958)**

En su gestión el país económicamente tenía un gran endeudamiento externo, excesivo gasto público y un desnivel de los componentes de la balanza de pagos, sin embargo, la industrialización ya estaba en marcha. Pero el mal manejo de las variables económicas antes mencionadas condujo a una crisis económica que llevó a la devaluación de la moneda mexicana en 1954, ya que la paridad del peso respecto al dólar pasó de 8.64 a 12.50 pesos (Guevara, 2002: 35-36).

La política educativa de estos años se puede considerar como la continuación del proyecto de unidad nacional. *“Durante el sexenio no hubo innovaciones en la política educativa, fue más bien una etapa de*

consolidación de los gobiernos anteriores. Los servicios educativos se incrementaron sin que se hicieran reformas que afectarían los métodos educativos, los programas de estudio o los textos escolares” (Guevara, 2002: 36).

En este periodo se creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) y el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN).

Al final de este sexenio se presentó el conflicto magisterial que se inició en 1956, pero se agudizó en 1958. En 1958 coincidió también con varios conflictos sindicales tales como los gremios ferrocarrileros, petroleros y telefonistas.

El proyecto de unidad nacional quedó bien con el modelo de desarrollo estabilizador²⁹ que determinaba la economía del país y la consolidación del Estado corporativo³⁰, que promovió la idea de movilización social y que la educación era la forma de progreso individual y colectivo, sin embargo, se impulsó con dicho proyecto a la educación urbana y se descuidó la educación rural e indígena, lo cual fue una contradicción con lo que se promovía, es decir, la vinculación de la educación con el modelo económico que vivía el país.

2.5.4. EL PLAN DE ONCE AÑOS (1959-1970)

El plan once años abarca dos periodos presidenciales:

- 1) Periodo de Adolfo López Mateos 1958-1964
- 2) Periodo de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970

2.5.4.1. PERIODO DE ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958-1964)

El sector industrial en el periodo de 1960-1965, creció 8.6% anual alcanzando el aumento de 6.5% promedio anual de 1950-1960, aunque el avance del proceso de sustitución de importaciones se dio más en los años cincuenta que en los sesenta. En la década de los sesenta la diversificación del sector industrial se dio por el avance tecnológico de los países desarrollados al cual el país tuvo acceso porque las empresas transnacionales los introducían (Huerta, 1987: 23). Por tanto, el crecimiento económico

²⁹ El modelo de desarrollo estabilizador tuvo una vigencia de 1956 a 1970 y ha recibido varios nombres, como *El Milagro Mexicano*, *Proteccionismo* ó *Sustitución de Importaciones*. Durante la vigencia del modelo de desarrollo estabilizador, podemos encontrar una época sin crisis económicas recurrentes, con baja inflación, estabilidad política y crecimiento económico.

³⁰ El Estado corporativo implica la integración de los ciudadanos de un país, al aparato de Estado por medio de corporaciones, ya sea en forma de asociaciones cívicas, vecinales, de comerciantes, sindicatos de trabajadores y cámaras patronales, con la finalidad de mantener el orden establecido.

condicionaba la capacitación requerida para los obreros o técnicos. Así, en este periodo hubo una estrecha vinculación entre el desarrollo de la industria y de la economía en general y la capacitación de los trabajadores. Los sindicatos, los patrones y el Estado impulsaron dicha capacitación.

En este contexto económico el presidente Adolfo López Mateos consideró prioritario ampliar las oportunidades educativas y apoyar la educación normal y la capacitación para el trabajo. La educación había registrado avances durante las décadas anteriores, pero todavía en 1958 la población analfabeta era considerable y las insuficiencias de los servicios, así como la inequitativa distribución de la oferta hacían que el nivel básico fuese poco accesible para amplios sectores de la población. Así, a finales de de 1958, por invitación del presidente López Mateos, Jaime Torres Bodet inició su segundo periodo como titular de la SEP. El secretario de educación creó una comisión especial que prepararía un plan para enfrentar la problemática de la educación básica en el país.

El plan que se desarrolló recibió el nombre de: El Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, conocido como Plan de Once Años por el lapso en que se cumplirían sus objetivos, abarcando casi dos sexenios, el cual propuso satisfacer a toda la demanda de educación primaria.

Martínez Rizo (1998), explica con detalle las partes que componían al plan de once años, mencionando que son seis partes:

La primera, se dedica a las bases generales, haciendo un diagnóstico cuantitativo en dos apartados: 1) estimaciones de la demanda de primaria, partiendo de proyecciones del censo de 1950 y 2) utiliza cuatro proyecciones para estimar la demanda futura hasta 1970, y llegando a cuantificarla en un total acumulado de 3,286,000 alumnos, que se añaden al rezago, estimado en 1959 en 1,700,000 niños más.

La segunda parte se basa en cifras, pero tomando en cuenta las necesidades precisas: grupos en medio urbano y rural, aulas, maestros y nuevos centros de educación normal.

La tercera se refiere a la rehabilitación del sistema existente en 1959, previendo el equipamiento de las aulas, la profesionalización de los maestros sin título, arreglos en escuelas normales y la cuestión de calidad educativa.

Las otras tres partes cuantifican el costo del plan, analizando las posibilidades para financiarlo y las mediadas legislativas necesarias para su ejecución.

En este periodo se elaboraron libros de texto gratuitos, obedeciendo la gratuidad y la obligatoriedad de la educación primaria. Para editar los libros se creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito (CONALITEG) y se convocó a un concurso público para elaborarlos.

En cuanto a la formación de maestros se desplegaron diversas políticas. En 1959 las escuelas normales de preescolar y primaria reformaron sus planes y programas de estudio. Las escuelas normales y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, encargado de capacitar maestros a distancia, recibieron aumentos en sus recursos. Se crearon dos Centros Normales Regionales y las Normales de Capacitación para el Trabajo Industrial y Agrícola. Se construyeron los edificios de las escuelas normales de Especialización y Superior de Maestros y del Instituto Nacional de Pedagogía. El Instituto Federal de Capacitación del Magisterio capacitó y tituló más de 17 mil maestros, descentralizó su funcionamiento y desarrolló un amplio programa editorial con un tiraje de dos millones y medio de ejemplares de diversos títulos (Caballero, 1981: 386).

La educación superior fue apoyada financieramente. Fueron fundados el Centro Nacional de Educación Tecnológica Industrial y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN), se abrieron los Institutos Tecnológicos Regionales, se concluyeron las obras de la Unidad Profesional Zacatenco y de otras escuelas del IPN, y se creó la Subsecretaría de Enseñanza Técnica Superior.

En conclusión, durante la segunda gestión de Torres Bodet, con el apoyo del Instituto de Protección a la Infancia y del Voluntariado Nacional se distribuyeron en toda la República, desayunos escolares, se editaron y distribuyeron libros de texto gratuitos para la educación primaria, cuya matrícula incrementó, se duplicó la educación preescolar, se reformaron planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal, se alfabetizó en promedio a más de un millón de adultos anualmente y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio promovió la formación, actualización y titulación del magisterio en servicio. Así, entre las políticas más importantes del sexenio, se encuentran la formulación e inicio del Plan de Once Años, la implantación del libro de texto gratuito para la primaria y la reforma de los planes y programas de estudio de primaria y secundaria (Noriega, 1985: 19-20).

2.5.4.2. PERIODO DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964-1970)

En este periodo, en la economía nacional se empezó a evidenciar las limitaciones del proceso de industrialización, aunque ésta creció a una tasa de 6.9% promedio anual de 1965 a 1970 (Huerta, 1987: 205). En este contexto económico se empezó a diseñar la política educativa.

En la presidencia de Díaz Ordaz, su secretario de educación Agustín Yáñez, se basó en el plan de once años para gestionar su política educativa, pero en este periodo fue importante expandir a los demás niveles educativos este plan, es por ello que en 1965, la SEP estableció la Comisión Nacional para el

Planeamiento Integral de la Educación, la cual incluyó proyecciones de la demanda de servicios hasta 1980 que fue el año horizonte, para los diversos niveles educativos, así como las estimaciones de recursos humanos y materiales para satisfacer las necesidades educativas. Se incluyeron también aspectos cualitativos relativos a políticas, métodos y contenidos.

Durante este periodo la noción de capacitar a los docentes seguía la misma línea que el periodo anterior, es decir, la capacitación con los docentes se relacionaba básicamente con la producción y las mejoras en el campo laboral, en todos los niveles educativos. Para esto se organizaban cursos de capacitación para los docentes, se adecuaban bibliotecas y talleres para elaborar materiales didácticos específicos.

Por otra parte, el modelo de desarrollo estabilizador mostraba sus limitaciones y el milagro mexicano igual, se notaba pobreza, marginación e ignorancia de muchos mexicanos. El país vivía en medio de protestas de las clases medias y surgieron movimientos anteriores y posteriores al movimiento estudiantil de 1968. El Estado mexicano debía formar una nueva política orientada a abatir las exigencias existentes. Así que el conflicto estudiantil de 1968, impidió que los trabajos propuestos por la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación se cumplieran. Se puede decir que este movimiento estudiantil de 1968 fue el detonador para que el plan de once años perdiera vigencia.

El Plan de once años fue un gran avance por tratar de proporcionar educación primaria a todos los mexicanos, así como un gran intento de planificación oficial del SEM.

2.5.5. EL PROYECTO MODERNIZADOR DE LA EDUCACIÓN (1970-2000)

Los ejes fundamental de el proyecto modernizador de la educación aparece en el sexenio echeverrista (1970-1976) y se redefine con la entrada de los gobierno neoliberales a partir de la década de los ochenta. El proyecto modernizador contiene una serie de programas para cada sexenio, los cuales son:

- Reforma Educativa (1970-1976)
- Desconcentración de la SEP y Programa de Primaria para todos los niños (1978-1982)
- Revolución Educativa (1982-1988)
- Programa para la Modernización Educativa (1989-1994)
- Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000)

2.5.5.1. PERIODO DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1970-1976)

REFORMA EDUCATIVA (1970-1976)

México inicia la década de los setenta con crisis, había dificultades económicas, el movimiento estudiantil del 68 había dejado repercusiones de legitimidad para el gobierno, es decir, posteriormente al movimiento estudiantil de 1968, se gestaron demandas de reformas educativas, sociales y políticas. Por tanto, el nuevo gobierno debía responder a dichas demandas. El gobierno encontró su camino en el modelo de desarrollo compartido³¹ y en la reforma educativa. *“En materia de política económica fue fundamental el déficit público y el endeudamiento externo, por lo que el gobierno intento liberalizar el ambiente político, mediante la “apertura democrática” y la modernización del aparato productivo”* (Guevara, 2002: 55-56). En este contexto económico la política educativa se determinó como reforma educativa. La política de reforma educativa, propiciaba una expansión y diversificación de los servicios educativos en el país, así como la multiplicación de las instituciones, reforma a los planes y programas de primaria y secundaria, la edición de libros de texto gratuitos y la promulgación de nuevas leyes en materia educativa.

El secretario de educación durante la presidencia de Echeverría fue Víctor Bravo Ahúja, el cual llevo a cabo la reforma educativa que cambió el rumbo de la educación básica en México. El elemento clave de la reforma fue la expedición de una nueva Ley Federal de Educación. La ley anterior fue la de 1941 y que en 1946 se había reformado el artículo 3º, cuando se eliminó el concepto de educación socialista, dicha Ley la promovió en 1973. La Ley Federal de Educación de 1973, estableció que la educación es un servicio de carácter público que ejerce el Estado y la iniciativa privada bajo las condiciones que el Estado señale; organizó al sistema educativo nacional; estableció la función social educativa; las bases del proceso educativo; y los derechos y obligaciones sobre la materia. Dicha ley insistió en la gratuidad de la educación impartida por el Estado y el derecho que todos los habitantes del país tienen de recibir educación con las mismas oportunidades (González, 1981: 416).

³¹ El modelo de desarrollo compartido surgió porque el Estado debía de fortalecer su función de interventor, por los problemas derivados en la década de los sesenta.

El gobierno trato de satisfacer la demanda de los trabajadores pero sin afectar los intereses financieros de las empresas, con el propósito de estimular la demanda de productos y la producción de bienes de capital, este último propósito para resolver el déficit de la balanza de pagos.

Para recuperar su legitimidad el gobierno, realizó inversiones de infraestructura, adquirió empresas que estaban en quiebra y otorgo aumentos salariales a los trabajadores, todos estos objetivos conllevaron al aumento de deuda externa. El gobierno aumento el gasto social con el fin de conseguir justicia social, pero sobre todo económica.

En 1976 promovió además, la Ley Nacional de Educación para Adultos. La Ley Nacional de Educación para Adultos de 1976, normó y reguló la educación para los mayores de 15 años que no habían cursado o concluido la primaria o la secundaria (González, 1981: 419).

Durante el sexenio presidencial de Echeverría se crearon diversas instituciones de enseñanza media superior y superior, como: los Colegios de Bachilleres, los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH), las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP) de la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana, y se incrementaron el número de Universidades públicas y privadas e Institutos tecnológicos estatales, así como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Centro de Estudios de Métodos y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En ese sexenio se impulsó la enseñanza abierta, se creó el Sistema de Primaria Intensiva para Adultos, se fundaron escuelas para el aprovechamiento de recursos marinos y la investigación educativa a través del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN y del Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

2.5.5.2. PERIODO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)

DESCONCENTRACIÓN DE LA SEP Y PROGRAMA DE PRIMARIA PARA TODOS LOS NIÑOS (1978-1982)

En este sexenio se pretendió vincular la política educativa con la estructura productiva del país. En 1977 fue nombrado Porfirio Muñoz Ledo a cargo de la SEP, el cual preparó un nuevo Plan Nacional de Educación. *“El resultado fueron siete volúmenes con un amplio diagnóstico del sistema educativo en 1977, y un conjunto de programas relativos a Educación Básica; Formación de Maestros; Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; Educación Abierta; Capacitación; Educación Tecnológica; Educación Superior; Cultura y Difusión; Juventud; Deporte y Recreación, y Educación para la Salud”* (Martínez, 1998: 301). En realidad este plan no se llevó a cabo porque se prometió dar las estimaciones cuantitativas seis meses después, pero sin ellas, el plan no era válido ni factible.

Muñoz Ledo fue sustituido por Fernando Solana, en el mismo año de 1977 y se adoptó un conjunto de Programas y Metas del Sector Educativo, 1979-1982. Dicho plan contenía los siguientes objetivos:

- Asegurar educación básica a toda la población
- Vincular la educación terminal con el sector productivo de bienes y servicios
- Elevar la calidad de la educación

- Mejorar la atmósfera cultural del país
- Aumentar la eficiencia del sistema educativo

La estrategia fundamental a nivel de la educación básica, fue orientada hacia dos programas prioritarios: Programa de Primaria para Todos los Niños y el Programa de Desconcentración de los Servicios Educativos de la SEP, que fue operado mediante el establecimiento de las delegaciones generales de la SEP en los estados.

Un proyecto importante fue la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), así también, en el Plan Nacional de Educación se incluyó un programa prioritario referido a la elevación de la calidad de la educación normal, con metas precisas en cuanto a su crecimiento.

En 1982 se alcanzó por fin el objetivo de que todos los niños mexicanos pudieran tener acceso al primer grado de la primaria. Esto fue posible porque se abandonó el esquema rígido de escolarización mediante planteles convencionales, el cual fue remplazó por otros grandes objetivos, tales como: transporte, albergues escolares e instructores comunitarios. La meta de eficiencia terminal no se pudo alcanzar (Martínez, 1998).

2.5.5.3. PERIODO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988) REVOLUCIÓN EDUCATIVA (1982-1988)

A partir de este periodo de gobierno, la educación se empieza a moldear dentro de un contexto de políticas neoliberales. Dichas políticas fueron el rasgo fundamental en el cambio de forma de intervención del Estado, obedeciendo así al libre actuar de las fuerzas del mercado. Precisamente la participación estatal en el entorno económico se dedujo en: privatizaciones de empresas públicas, reducciones del gasto social y de inversión, variaciones en los esquemas de financiamiento, mayor y creciente presencia de las fuerzas de mercado y sobre todo en una apertura económica.

En 1981 los precios del petróleo se vinieron abajo y en 1982 se desplomó la economía mexicana, donde las tasas de inflación se elevaron a un grado desconocido para el país.

Por tanto, el presidente Miguel de la Madrid inicia su gobierno en medio del desencadenamiento de la crisis petrolera y le correspondía administrar, pero sobre todo sobrellevar la crisis, se tenía que dejar a un lado la abundancia y se tenía que hacer más con menos. El gasto del gobierno, en especial como ya se menciono el social destinado a las áreas social sufrió una considerable caída, así también, la demanda

escolar se redujo y aumentaron las probabilidades de abandono escolar. En estas condiciones, el sistema educativo de México no siguió la tendencia expansionista de las décadas anteriores.

La política educativa de este periodo fue denominada “Revolución Educativa”, y para dirigirla nombro como secretario de educación a Jesús Reyes Heróles quien murió en medio del sexenio y fue sustituido por Miguel González Avelar. El programa de “Revolución Educativa”, tenía seis objetivos fundamentales: “*eleva la calidad, a partir de la formación íntegra de los docentes; racionalizar el uso de recursos y ampliar el acceso a los servicios, con prioridad a zonas y grupos desfavorecidos; vincular educación y desarrollo; regionalizar y descentralizar educación básica y normal y desconcentrar la superior; mejorar la educación física, el deporte y la recreación; hacer de la educación un proceso permanente y participativo.*” (Martínez, 1998: 304).

La “Revolución Educativa”, surgió por los siguientes problemas: baja calidad de la enseñanza con 5.7 millones de analfabetos y 22 millones que no habían terminado la primaria o la secundaria, donde 15 millones correspondían a primaria y los otros siete a secundaria; en primaria y secundaria los modelos educativos eran solamente diseñados para el medio urbano; insuficiencia de la expansión de la educación secundaria; la expansión de los estudios superiores y en especial los de posgrado respondieron más a necesidades individuales que a los requerimientos de desarrollo nacional (Guevara, 2002: 87).

El gobierno de Miguel de la Madrid creó el *Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte 1984-1988*, enmarcado por la crisis económica de 1982. Entre las políticas que se delinearon se encuentran ofrecer un año de educación preescolar a todos los niños de cinco años de edad, descentralizar la educación y reformar los estudios de normal.

La descentralización de la educación básica y normal constituía un objetivo estratégico y transformador en este periodo. Los antecedentes de la descentralización fueron las medidas de desconcentración administrativa desarrolladas en el periodo de gobierno anterior, dichas medidas permitieron mayor coordinación en la administración local y mayor agilidad en los procesos de decisión. Así en 1984, el Poder Ejecutivo Federal expidió un decreto para establecer acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, los acuerdos implicaron la creación de consejos estatales de educación los cuales eran representados por las autoridades federales, estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Se transformó la Normal Superior de México, creándose varios centros regionales de investigación educativa al interior de la República, aprovechando la infraestructura de cuatro normales superiores estatales, que fueron transformadas en institutos de investigación educativa.

Con escasos recursos a causa de la crisis, la política educativa del sexenio no correspondió a la “Revolución Educativa” planteada. *“A pesar del quebranto, el balance de la época no es desfavorable. Hubo crecimiento institucional, innovaciones –aunque algunas fracasaron, dejaron sedimentos- se rompió el monofisismo del sindicato –infortunadamente, sin respuestas positivas-, el sistema se abrió más a la discusión y se dejaron delegaciones de la SEP en los estados que, no obstante no ser su propósito, abonaron el camino a la descentralización cautelosa de la educación.”* (Ornelas, 2000: 82).

2.5.5.4. PERIODO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EDUCATIVA (1989-1994)

La tendencia de la modernización³² de la educación llegó a su punto cumbre en la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994). La política de su gobierno se orientaba a la reducción del peso del Estado en la economía, incrementando el papel del mercado y la educación se orientó a las nuevas ideas de sociedad del conocimiento y de la importancia de la competitividad en las regiones.

Con Manuel Bartlett, como primer secretario de Educación, el presidente Carlos Salinas preparó el proyecto de educación nacional, que se denominó Programa para la Modernización de la Educación. El documento exponía nueve capítulos referentes a la educación: la formación y actualización de docentes; la educación de adultos; la capacitación para el trabajo; la educación media superior; la superior y la de posgrado, junto con la investigación; los sistemas abiertos; la evaluación, y lo relativo a los inmuebles educativos (Martínez, 1998: 305). *“El programa contenía planteamientos ambiciosos, incluyendo una reforma de planes, programas y textos de la educación preescolar, primaria y secundaria.”* (Martínez, 1998: 305).

El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME), presentado por el Presidente de la República planteó grandes retos a superar, tales como: la descentralización de la educación; la calidad de la educación; el rezago en zonas urbanas marginadas, con el fin de alcanzar una cobertura universal de la primaria y la permanencia de los niños en el programa; la vinculación del ámbito escolar con el productivo, para lograrlo se requería establecer nuevos modelos de comportamiento en relación con el trabajo; el avance científico y tecnológico; una nueva forma de inversión educativa, la cual implicó revisar y racionalizar sistemáticamente los costos, ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y

³² El término de modernización se acuñó por reflejar el distanciamiento de las posturas de los gobiernos populistas que se consideraron ineficientes y sobre todo por el deseo fallido de incorporar al país al grupo de países altamente desarrollados.

administración, innovar los procedimientos; tener un sistema más equitativo dando más a los que menos tienen; etc.

En ese mismo contexto, con el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), se planteó que *“se requería una mayor y mejor educación, una mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo; un uso adecuado y eficiente de la tecnología propia y externa de acuerdo con su rentabilidad y conveniencia. Lo cual se traduciría en mayor productividad y más competitividad.”* (Guevara, 2002: 96). A partir de estos planteamientos se determinaron los objetivos de este plan:

- Alcanzar una primaria para todos;
- Redefinir en el ámbito pedagógico de la educación secundaria, la educación media y superior y promover su vinculación con las necesidades sociales;
- En las universidades se pretendía que la investigación fuera innovadora y con grados de excelencia. Asimismo impulsar la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Para lograr tales objetivos se pretendía:

- Mejorar la calidad de la educación en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional y por tanto profesional.
- Elevar la escolaridad de la población
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad.
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo (Guevara, 2002: 96).

Respecto al asunto de calidad, se generaron reformas en los planes y programas de estudio; nuevos libros de texto gratuitos; introducción de mecanismos de evaluación al aprendizaje de los alumnos y al desempeño de los profesores; y de acuerdo con el SNTE, reformas en los planes de estudio de las escuelas normales. La evaluación educativa incluye pruebas nacionales a los alumnos de cuarto de primaria a tercero de secundaria, exámenes de ingreso a la enseñanza media, pruebas a los docentes de primaria y secundaria y evaluaciones periódicas a las universidades e institutos tecnológicos públicos. Existen evaluaciones periódicas que realiza el Sistema Nacional de Investigadores para el ingreso, permanencia y promoción de los profesores más calificados del país.

La equidad se abatió por medio de nuevos programas compensatorios con el apoyo financiero del Banco Mundial, para los estados más pobres y con indicadores de eficiencia más bajos. El programa instaurado fue el Programa de Apoyo al Rezago Escolar (PARE), el cual fue precursor de otros programas. Con la ejecución de dicho programa se puede deducir que la descentralización no significó abandonar a las entidades más pobres y desprotegidas a su suerte ni a sus recursos propios generados.

Desde el año de 1992, se dio un paso decisivo en cuanto a la descentralización de la educación, ya que en ese año Ernesto Zedillo que estaba al frente de la Secretaría de Educación Pública, junto con los 31 gobernadores de los estados y el SNTE firmaron con el gobierno federal el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB)*. Con dicho acuerdo el gobierno federal transfirió a los estados el manejo y control de sus respectivos sistemas de educativos en especial de la educación básica y normal. Explícitamente en cifras, mediante este arreglo el gobierno central transfirió la responsabilidad de más de catorce millones de estudiantes de educación básica y normal, 515 mil plazas de maestros, más de cien trabajadores de administración, más de cien mil escuelas y más de veinte millones de piezas de equipo, además de bibliotecas y otros activos (Ornelas, 2000: 85). “Entre los propósitos explícitos del movimiento descentralizador estaba la idea de que el sistema sería más eficiente, que aumentaría la calidad de la educación y que la autoridad estaría más cerca de los problemas; asimismo, se esperaba que con un sistema más local se motivaría la participación social en los asuntos de la comunidad.” (Ornelas, 2000: 87).

Los resultados no fueron favorables en este periodo, ya que no se resolvieron los problemas educativos como la calidad ni la equidad de la educación, el no poder avanzar se debió a los defectos estructurales del sistema, en términos generales en el alto grado de poder e ineficiencia de las instituciones y los sindicatos.

2.5.5.5. PERIODO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)

PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO (1995-2000)

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual siguió el proyecto de un modelo neoliberal donde la apertura económica externa y la reducción de la participación estatal eran bases del modelo. Así, en materia educativa el PND no fue trascendental con respecto al sexenio anterior. Sin embargo, la educación en este sexenio fue considerada como prioridad de la nación: “La educación es uno de los pilares del progreso de la nación y la base del desarrollo de las personas” (Zedillo, 1999: 153).

La política educativa de este periodo se dicta a través del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el cual fue elaborado bajo la dirección de Miguel Limón que estaba a cargo de la SEP. El programa comprende los principios para las políticas a seguir, dichas políticas centradas nuevamente en la educación básica, la educación para adultos y la educación media superior y superior, así como lo relativo su financiamiento, subrayando que el esfuerzo debería ser compartido entre el gobierno federal, los estados, los municipios y los particulares.

El financiamiento de la educación superior fue relevante, porque se trataba de desmentir las acusaciones de que el gobierno buscaba la privatización de la educación superior, continuando con los apoyos a las universidades públicas iniciados por Salinas, tales como: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y surgió el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Así también, se consolidó el proyecto de las Universidades Tecnológicas.

El rasgo más relevante del gobierno es que se avanzó en la federalización educación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) y del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) (Guevara, 2002: 109).

2.6. LA POLÍTICA EDUCATIVA IMPLEMENTADA EN EL PRESENTE SIGLO XXI

En este apartado se mencionará la política educativa de dos periodos de gobierno del presente siglo, los cuales son:

- 1) Periodo de Vicente Fox Quesada (2000-2006)
- 2) Periodo de Felipe Calderón (2006-2012)

2.6.1. PERIODO DE VICENTE FOX QUESADA (2000-2006)

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN (2001-2006)

La política educativa de la administración de Vicente Fox se basó en el “*Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE)*”, el cual marco una notable diferencia con respecto a los programas educativos elaborados por los regímenes priistas anteriores. A diferencia del Programa para la Modernización Educativa de Carlos Salinas y del Programa de Desarrollo Educativo de Ernesto Zedillo, se enmarcaron algunas directrices normativas que sitúan el desarrollo de la educación del país. Asimismo, el programa discute el tema de justicia y equidad educativa, la identidad nacional y el papel de la educación en el fortalecimiento de dicha identidad, la responsabilidad pública sobre la educación sustentada en la participación de la sociedad, la innovación educativa en la sociedad del conocimiento, se hace hincapié en que la educación contribuye a la reducción de las desigualdades, es decir, se tiene una visión más allá de la contribución funcional económica que trae la educación, no solo como un factor de progreso, sino también como un elemento esencial para eliminar cualquier forma de discriminación social.

El presidente Vicente Fox nombró como nuevo secretario de Educación Pública al Dr. Reyes Tamez Guerra, quien marco la continuidad de una educación pública, laica y gratuita y se crearon 13 bases de política educativa para la elaboración del Programa Educativo (2001-2006), las cuales se describen a continuación:

- 1) Garantizar el acceso de toda la población a una educación pública de calidad y propiciar su permanencia en ella.
- 2) Elevar y asegurar que todas las instituciones del sistema educativo rindan cuentas ante la sociedad, a través de los órganos previamente establecidos.
- 3) Promover que la sociedad participe en que la educación llegue a toda la población.
- 4) Renovar el proceso educativo para formar personas aptas a la sociedad del conocimiento y el desarrollo sustentable.
- 5) Formar una identidad nacional y multicultural.
- 6) Avanzar en la igualdad de oportunidades educativas de calidad para todas las regiones del país.
- 7) Elevar el nivel de profesionalización docente.
- 8) Promover el mejoramiento de la gestión del sistema educativo y de las instituciones que lo conforman.
- 9) Avanzar en el federalismo, fortaleciendo la participación de las entidades federativas.
- 10) Asegurar que la educación básica desarrolle en los educandos las competencias básicas.
- 11) Redefinir la misión y la estructura de la educación media superior, ampliar su cobertura y asegurar su pertinencia para el desarrollo social.
- 12) Ampliar la cobertura del sistema de educación superior e impulsar su participación en el crecimiento económico y el desarrollo social.
- 13) Coordinar y desarrollar redes abiertas y flexibles de educación para la vida y el trabajo, permitiendo elevar la calidad de vida de la población.

También se propuso vincular la educación con:

- Desarrollo económico
- Derechos universales del hombre
- Formación de valores
- Capital humano para la competitividad
- Educación pública, laica, gratuita, moderna y de calidad.

La política educativa de este sexenio centra su atención al bachillerato y la formación técnica equivalente y capacitación para adultos. Se plantean estrategias que satisfagan las necesidades de profesionistas dentro de los sectores productivos y de la sociedad en general.

Por otra parte, en el programa se propuso transformar la educación secundaria que inició su preparación desde 2002, con la promoción por parte de la SEP de un diagnóstico en el que participaron varios cuerpos técnicos de diversos estados de la república. Los aspectos analizados fueron los siguientes:

- Cobertura y eficiencia escolar.
- Situación laboral del personal docente.
- Organización y funcionamiento de las escuelas en sus diversas modalidades (general, técnica, telesecundaria y para trabajadores).
- Opinión del estudiantado sobre sus clases, sus maestros y su escuela.

Sin embargo, muchos de los objetivos del programa no se cumplieron, debido a la manera tan compleja de introducir los cambios de estructura del SEM, al exceso de normas, a la falta de recursos en unas áreas y abundantes en otras y a la falta de consistencia y continuidad de los programas educativos.

2.6.2. PERIODO FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012)

TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

En el sexenio del presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, junto con sus tres secretarios de educación Josefina Vázquez Mota (2006-2009), Alonso Lujambio (2009-2012) y José Ángel Córdova Villalobos (2012) sustentaron la política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En el Plan de Desarrollo se propone que los mexicanos correspondan a los avances tecnológicos y globalizadores actuales. En el eje tres del Plan de Desarrollo, correspondiente al tema Igualdad de Oportunidades y en el apartado Transformación Educativa, se plasma la política educativa. Por tanto, la política educativa se basa en el programa denominado “Transformación Educativa”. El programa, orienta su política educativa a lograr los siguientes objetivos (PND 2007-2012: 176-199):

- Elevar la calidad educativa. Para elevar dicha calidad se hace énfasis en: impulsar los mecanismos de evaluación del aprendizaje, para garantizar la calidad de la educación; reforzar la capacitación de los profesores; actualizar los programas escolares, tanto de métodos como de recursos didácticos; y fortalecer el federalismo en educación, con el fin de asegurar que la operación de la educación sea eficiente.

- Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas. Se logrará dicho objetivo: ampliando y modernizando la infraestructura educativa; ampliando las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles; fortaleciendo los esfuerzos de alfabetización; y promoviendo una mayor integración entre los distintos niveles educativos.
- 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. El objetivo se alcanzará al: fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación desde el nivel de educación básica; al impulsar la capacitación de los maestros en el acceso y uso de nuevas tecnologías y materiales digitales; apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares; al transformar el modelo de telesecundaria vigente, incorporando nuevas tecnologías y promoviendo un esquema interactivo; promover modelos de educación a distancia para educación media superior y superior, garantizando una buena calidad tecnológica y de contenidos; y al impulsar el acceso de los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos.
- Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo. Se lograra esta educación: colocando a la comunidad escolar en el centro de los esfuerzos educativos, mediante el trabajo conjunto de las autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia, en todos los quehaceres de materia educativa.
- Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias, mediante: el impulso de programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior; la revisión del marco reglamentario e instrumentar procesos de evaluación en el sistema de educación media superior; fortalecimiento de la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo; el impulso de una reforma curricular de la educación media superior para impulsar la competitividad y responder a las nuevas dinámicas sociales y productivas; y consolidando un sistema articulado y flexible de educación media superior que permita la movilidad de los estudiantes entre subsistemas.
- Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior, implementando las siguientes estrategias: crear nuevas instituciones de educación superior, aprovechar la capacidad instalada, diversificar los programas y fortalecer las modalidades

educativas; flexibilizar los planes de estudio, ampliar los sistemas de apoyo tutoriales y fortalecer los programas de becas dirigidos a los grupos en situación de desventaja; consolidar el perfil y desempeño del personal académico y extender las prácticas de evaluación y acreditación para mejorar la calidad de los programas de educación superior; crear y fortalecer las instancias institucionales y los mecanismos para articular, de manera coherente, la oferta educativa, las vocaciones y el desarrollo integral de los estudiantes, la demanda laboral y los imperativos del desarrollo regional y nacional; y mejorar la integración, coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior.

En este capítulo se describió la evolución y desarrollo de la educación en México, durante el periodo de la época prehispánica al 2012. Con la independencia de la nación se concibe que la educación era esencial para la construcción del país, sin embargo fue hasta el año de 1910 con la Revolución mexicana que se da la importancia de implementar la educación, muestra de ello es el artículo 3º constitucional y los proyectos nacionales de educación. Actualmente la política educativa se gesta bajo las tendencias de desarrollo económico y social, junto con la globalización y la economía del conocimiento, y se ha dado lugar a un tema sumamente importante referente a la calidad educativa, proyectándose en el aprendizaje de los alumnos. Es decir, no basta con aumentar la cantidad del gasto público en educación, sino que es prioridad mejorar la calidad de ella, para lograr un verdadero desarrollo.

En el capítulo siguiente, se describirá el marco legal o jurídico que actualmente rige al sistema educativo de la nación, así como los elementos que componen a la estructura de la educación en México.

CAPÍTULO 3

MARCO LEGAL Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN MÉXICO

El objetivo particular de este capítulo consiste en analizar el marco legal de la educación en la nación, así como la estructura que rige actualmente al Sistema Educativo Mexicano. Cabe mencionar que el marco legal marca las pautas para que las instituciones determinen el alcance de las mismas. Así, en este capítulo se parte desde la base esencial del sistema legal de la nación, es decir, desde la Constitución.

Se ha decidido abordar además la Ley General de Educación que es la que amplía los principios contenidos en el artículo 3º de la constitución, así como la Ley de la Infraestructura Física Educativa y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La normatividad anteriormente definida da las bases para componer la estructura educativa. Asimismo, para definir la forma de gasto público en educación, es necesario presentar el marco legal que rige a la educación y la estructura del sistema educativo, ya que de ahí se determina la ponderación de gasto para cada rubro educativo.

3.1. MARCO LEGAL VIGENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

En este apartado se definirá la normatividad que le compete a la educación de la nación, la cual es la siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 3º y 31)
- Ley General de Educación
- Ley General de la infraestructura física educativa
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

3.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³³, es el principal documento legal que regula el Sistema Educativo Mexicano (SEM), en él se definen los objetivos, misiones y fundamentos de la educación.

³³ La Constitución es la ley fundamental para la organización del Estado mexicano.

El artículo tercero constitucional conviene que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado, Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, deben impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Así, la educación preescolar, primaria y secundaria conforman a la educación básica; dicha educación y la educación media superior serán obligatorias.

El Estado es el que se compromete además de impartir la educación básica y media superior, a promover y atender todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación, apoyando a la investigación científica y tecnológica, y alentando la cultura nacional.

La educación que imparta el Estado será gratuita y laica, quedando ajena a cualquier doctrina religiosa

Así también, el artículo 3° de la constitución autoriza a los particulares a impartir educación en todos tipos y modalidades, siempre y cuando se actúe conforme a lo establecido en la ley, otorgándole el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. Por su parte, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, de acuerdo a sus fines.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

En el artículo 31° constitucional, párrafo I, se establece que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos acudan a las escuelas públicas o privadas con el fin de obtener la educación primaria, secundaria, media superior y recibir la militar, en los términos de la ley.

3.1.2. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (LGE)

La Ley General de Educación (LGE) amplía los principios establecidos en el artículo 3° de la constitución y fue expedida en julio de 1993 y sustituyó a la Ley Federal de Educación promulgada por el gobierno de Luis Echeverría en 1973.

La LGE regula la educación que imparten el Estado, la Federación, entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

El sistema educativo nacional se integra de la siguiente manera:

- Los educandos y educadores;
- Las autoridades educativas;
- El Consejo Nacional Técnico de la Educación y los correspondientes en las entidades federativas;
- Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- Las instituciones educativas del estado y de sus organismos descentralizados;
- Las instituciones de los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y
- Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

La ley define que a la autoridad educativa federal³⁴ le corresponde: determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; realizar en forma periódica y sistemática, exámenes de evaluación para certificar que las y los educadores y autoridades educativas sean aptas para impartir la educación; la evaluación del sistema educativo nacional; etc.

Respecto al tema de financiamiento, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del Producto Interno Bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del Producto Interno Bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la sucesión entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.

Así también, la ley responsabiliza a las autoridades de establecer medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación 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

³⁴ Entendiéndose por autoridad educativa federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal.

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

En relación a los tipos y modalidades de educación, se hace una clasificación de los niveles educativos. La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. El tipo medio superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades. Así también, en el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

Cabe mencionar que a partir de esta ley se compone la estructura del SEM.

3.1.3. LEY GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA

La ley que se trata a continuación se publicó en el mes de febrero del año 2008, bajo la gestión presidencial de Felipe Calderón Hinojosa.

El objeto de esta ley es regular la infraestructura física educativa al servicio del sistema educativo nacional, estableciendo los lineamientos generales para:

- La construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del sistema educativo nacional;
- La creación de programas en las áreas de certificación, evaluación y capacitación, dentro de las líneas que comprenden procesos constructivos, administración de programas, innovación en la gestión pública, desarrollo humano, informática y de asesoría técnica en el área de proyectos, peritajes, diagnósticos técnicos y servicios relacionados con la materia;
- La generación de procesos de planeación, para que los recursos se apliquen con mayor pertinencia;
- La creación de mecanismos que permitan prevenir y dar respuesta a las contingencias derivadas de desastres naturales en la infraestructura física educativa nacional, y
- La coordinación de las acciones que propicien la optimización de recursos, la homologación de procesos en los casos procedentes, así como la participación y la toma de decisiones conjuntas de las instituciones públicas del país y de los diferentes órdenes de gobierno, federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, además de los sectores de la sociedad.

Así también, esta ley define quiénes son las autoridades en materia de infraestructura física educativa, las cuales son:

- El titular del Ejecutivo Federal;
- El titular de la Secretaría de Educación Pública;
- El Director General del instituto;
- Los titulares de los ejecutivos de los estados y del Distrito Federal;
- Los titulares de las secretarías de educación y sus equivalentes en las entidades federativas;
- Los titulares de los organismos responsables de la infraestructura física educativa de las entidades federativas; y
- Los presidentes municipales y los jefes delegacionales del Distrito Federal.

3.1.4. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en 1976. Dentro de esta Ley corresponde a la materia educativa el artículo 38, donde se tratan los asuntos que le competen a la Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría de Educación Pública es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que se encarga de los asuntos educativos de la nación, algunas de las funciones que realiza de acuerdo a esta Ley son las siguientes:

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; la enseñanza que se imparta en las escuelas; la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; la enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la enseñanza superior y profesional; la enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general.
- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales.
- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias.
- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución.

- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el Artículo 3o. Constitucional.
- Enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias.
- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica.
- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.
- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado.
- Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;
- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;
- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten.
- Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones.
- Organizar misiones culturales.
- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional.
- Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales.

3.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN MÉXICO

En la normatividad antes mencionada, se definen las bases que estructuran el SEM. Una estructura y específicamente de un sistema se concibe como un conjunto ordenado de elementos que son unidades básicas para el análisis de dicha estructura. Los elementos que conforman al sistema solo adquieren sentido si le logran observar como una referencia de unos con los otros.

3.2.1. ELEMENTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Los elementos que actualmente conforman al SEM son las: “*normas, instituciones, recursos y tecnologías destinadas a ofrecer servicios educativos y culturales a la población mexicana de acuerdo con los principios ideológicos que sustentan al Estado mexicano*” (Prawda, 1988: 34).

Por otra parte, la Ley General de Educación establece que el SEM “*está compuesto por alumnos, profesores, autoridades educativas, planes, programas, métodos y materiales educativos, así como por las instituciones educativas del Estado, sus organismos descentralizados y por aquellas instituciones particulares que cuentan con autorización para impartir enseñanza*” (INEE, 2010: 41). Cabe mencionar que dichos elementos se observan desde un ámbito administrativo.

3.2.2. NIVELES EDUCATIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Los niveles educativos que ofrece el SEM pueden ser estudiados en dos modalidades: el sistema escolarizado y el sistema abierto. El sistema escolarizado atiende a grupos de alumnos que concurren diariamente a un centro educativo de acuerdo con el calendario educativo oficial.

El sistema abierto imparte la educación a través de asesorías pedagógicas a los alumnos sin que para ello tengan que concurrir diariamente a una escuela.

Así como en otros países, el SEM está integrado por tipos educativos, los cuales a su vez se descomponen en varios niveles de enseñanza, los cuales se componen de una secuencia obligada de grados (Cuadro 1).

Cuadro 1. Estructura general del sistema educativo nacional

TIPO EDUCATIVO	NIVEL	SERVICIOS
Educación Básica	Preescolar	General, Cursos Comunitarios e Indígena
	Primaria	General, Cursos Comunitarios e Indígena
	Secundaria	General, Técnica y Telesecundaria
Educación Media Superior	Profesional Técnico	CET, Cecyte, Conalep y Otros
	Bachillerato	General y Tecnológica
Educación Superior	Técnico Superior	Universidades, Tecnológicos y Otros
	Licenciatura	Normal, Universitaria y Tecnológica
	Posgrado	Especialidad, Maestría y Doctorado

Fuente: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2010-2011*, SEP, México, 2011, pág. 9.

El sistema de educación básica ofrece tres niveles de educativos, los cuales son la educación preescolar, primaria y secundaria.

- Educación preescolar: es la fase inicial de la enseñanza organizada, este ciclo educativo precede a la educación primaria y atiende a niños de tres a cinco años de edad. Se imparte generalmente en tres grados escolares.
- Educación primaria: es la fase inicial de los estudios sistemáticos, se destina a proporcionar a los alumnos una sólida educación básica en lectura, escritura y aritmética. Dicha educación se cursa en seis años, y por lo general acceden a ella niños de seis años cumplidos y la concluyen niños alumnos que por lo regular tienen once años.
- Educación secundaria: La enseñanza secundaria suele continuar los programas básicos de la primaria, pero generalmente con una mayor distribución por asignaturas con conocimientos más avanzados para que puedan continuar con sus estudios en el nivel medio superior o incorporarse al sector productivo. La educación secundaria se imparte en los siguientes servicios: general, para trabajadores, telesecundaria, técnica y abierta. Es cursada en tres grados por jóvenes generalmente de doce a catorce años.

El nivel de educación media superior se ubica en el nivel intermedio del SEM y consta de un solo nivel que está conformado por tres modalidades, el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica. En este nivel ingresan jóvenes de quince años concluyendo el nivel jóvenes de 17 años.

- Bachillerato general: la duración de esta modalidad es de tres años, su propósito principal es preparar a los alumnos para que ingresen a las instituciones de educación superior.
- Bachillerato tecnológico o bivalente: en esta modalidad los alumnos reciben, además de la preparación de bachillerato general, la formación de técnicos calificados o de profesionales medios con el título correspondiente. Así mismo ofrece la posibilidad de ingreso a la educación superior.
- Educación profesional: proporciona una formación técnica para el trabajo, pero no prepara alumnos para continuar con estudios superiores. Atiende alumnos que han obtenido solamente el certificado de secundaria.

La educación superior es el máximo tipo educativo de estudios del SEM. Comprende dos niveles educativos, la licenciatura y el posgrado. Tiene el objetivo de formar profesionales capaces en las diversas áreas de la ciencia, la tecnología, la cultura y la docencia que impulsen el progreso integral de la nación.

- Licenciatura: ingresan jóvenes de dieciocho años, los cuales, durante un periodo de tres a seis años, son formados para el ejercicio profesional en alguna disciplina u ocupación específica, o para continuar estudiando en el posgrado.
- Posgrado: tiene una duración de uno a cuatro años donde los estudiantes acceden a mayores competencias y conocimientos, por tanto, dan una calificación de investigación de alto nivel. Se destinan a quien se dedica a estudios avanzados de investigación científica y tecnológica.

3.2.3. CARACTERÍSTICAS CUANTITATIVAS GENERALES DE LOS NIVELES EDUCATIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

En este apartado se analizarán las características cuantitativas respecto a la matrícula educativa por cada nivel, los recursos humanos ocupados, así como la infraestructura física del SEM.

Durante el ciclo 2011-2012 la matrícula total del SEM escolarizado se conformó por 34.8 millones de alumnos en los distintos tipos, niveles y servicios educativos, equivalente al 31.9% de la población total del país. Los cuáles son distribuidos en 255,515 escuelas en las que un millón 900 mil profesores trabajan frente a grupo. El nivel de mayor dimensión es el de primaria, que concentra al 42.82% de alumnos, al 38.89% de las escuelas y al 30.91% de los profesores. Le siguen en orden decreciente, los niveles de preescolar y secundaria. La educación superior es pequeña en relación al sistema en su conjunto: reúne al 9.08% de la población estudiantil total. Sin embargo, en términos absolutos, la educación superior es de gran tamaño, con poco más de tres millones de estudiantes y 342,269 profesores (Cuadro 2).

Cuadro 2. Alumnos, escuelas y profesores por nivel educativo durante el ciclo escolar 2011-2012

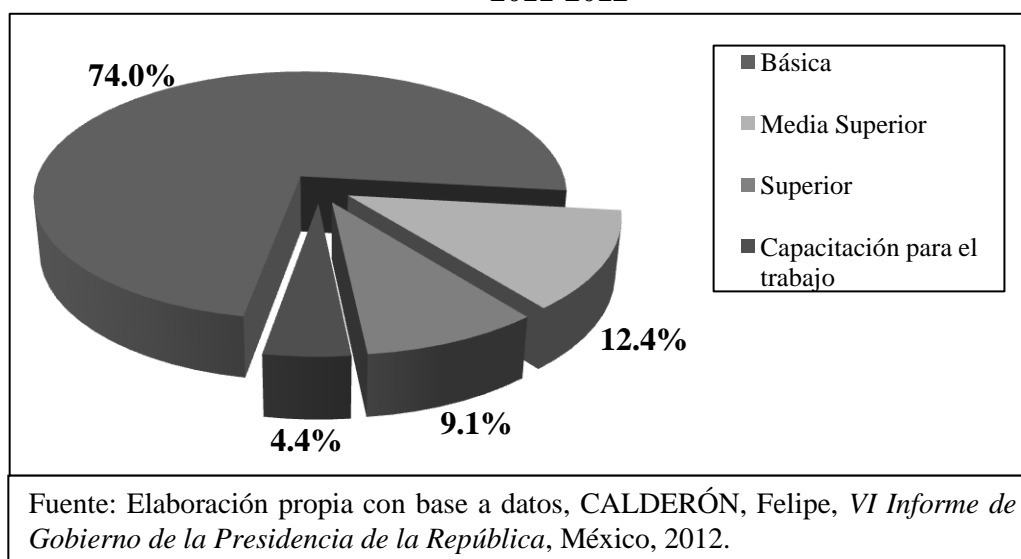
NIVEL	ALUMNOS		ESCUELAS		DOCENTES	
	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual
Educación Básica	25782388	74.04	227194	88.92	1186764	63.93
Preescolar	4705545	13.51	91253	35.71	224146	12.08
Primaria	14909419	42.82	99378	38.89	573849	30.91
Secundaria	6167424	17.71	36563	14.31	388769	20.94
Media Superior	4333589	12.45	15427	6.04	285974	15.41
Profesional Técnica	383500	1.10	1369	0.54	27660	1.49
Bachillerato	3950100	11.34	14058	5.50	258314	13.92
Superior	3161195	9.08	6878	2.69	342269	18.44
Normal licenciatura	133770	0.38	484	0.19	16329	0.88
Licenciatura universitaria y tecnológica	2798484	8.04	4224	1.65	279666	15.07
Posgrado	228941	0.66	2170	0.85	46274	2.49
Capacitación para el Trabajo	1544154	4.43	6016	2.35	41226	2.22
TOTAL	34821326	100	255515	100	1856233	100

1 Debido al redondeo, la suma de los parciales puede no coincidir con los totales

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República, México, 2012.*

Así, en la gráfica 1 se puede observar que en el ciclo escolar 2011-2012, el 74.0% de la población escolar se ubica en la educación básica, la media superior representa el 12.4% de la matrícula, la educación superior abarca 9.1% de la matrícula total y los servicios de capacitación para el trabajo cubren el restante 4.4%.

Gráfica 1. Distribución porcentual de la matrícula en el sistema educativo nacional en ciclo escolar 2011-2012



Se puede observar que en ciclo escolar 2011-2012, el SEM es predominante público. El 86.98% de la matrícula, esto es, poco más de 30 millones de alumnos, cursa sus estudios en instituciones que dependen de los gobiernos federales y estatales. En la educación primaria y secundaria, el sector público atiende porcentajes de la matrícula superiores al promedio nacional. En el tipo de educación media superior, la normal licenciatura y el preescolar, este sector tiene una presencia menos contundente aunque si mayoritaria, con porcentajes de matrícula que oscilan entre el 80% y 87%. En donde si es minoritaria la participación del sector público en la matrícula, es en la educación superior, ya que solo atiende un 68.28%, haciendo resaltar al nivel posgrado que es el único nivel en donde es menor la matrícula en el sector público que en el privado, al arrojarlos porcentajes de 48.07% y 51.93% respectivamente (Cuadro 3).

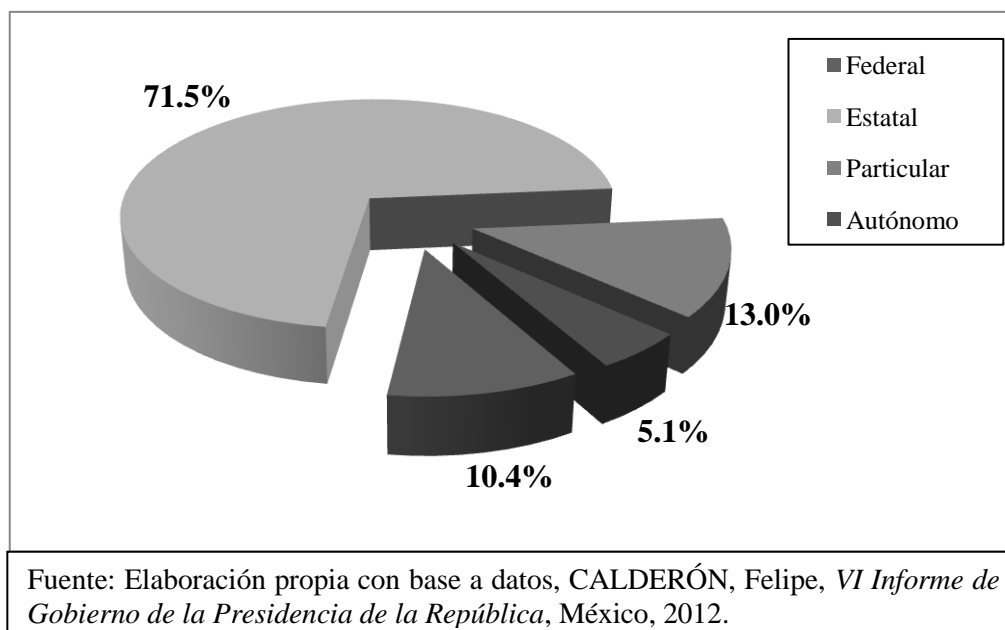
Cuadro 3. Matrícula por sector público y privado durante el ciclo escolar 2011-2012

NIVEL	Público		Privado		Total	
	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual
Educación Básica	23397494	90.75	2384925	9.25	25782419	100
Preescolar	4050300	86.07	655300	13.93	4705600	100
Primaria	13662794	91.64	1246625	8.36	14909419	100
Secundaria	5684400	92.17	483000	7.83	6167400	100
Media Superior	3576000	82.52	757600	17.48	4333600	100
Profesional Técnica	326900	85.24	56600	14.76	383500	100
Bachillerato	3249100	82.25	701000	17.75	3950100	100
Superior	2158367	68.28	1002828	31.72	3161195	100
Normal licenciatura	99957	74.72	33813	25.28	133770	100
Licenciatura universitaria y tecnológica	1948359	69.62	850125	30.38	2798484	100
Posgrado	110051	48.07	118890	51.93	228941	100
Capacitación para el Trabajo	1154231	74.75	389923	25.25	1544154	100
TOTAL	30286092	86.98	4535276	13.02	34821368	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012.

En cuanto al sostenimiento de los servicios educativos, 71.5% de los alumnos asiste a escuelas administradas por los gobiernos estatales, mientras que 10.4% a las administradas por el gobierno federal. Las instituciones autónomas, básicamente universidades, administran 5.1% de las escuelas, principalmente en la educación media superior y superior. La educación particular atiende 13.0% de los alumnos, concentrados principalmente en los niveles superiores (Gráfica 2).

Gráfica 2. Distribución porcentual del sistema educativo nacional por sostenimiento



El cuadro 4 contiene la serie histórica de la matrícula del sistema educativo escolarizado por nivel educativo, donde se observa a grandes rasgos, que se tiene un incremento de la matrícula para el ciclo 2011-2012 de 497.6 miles de alumnos al compararla con el ciclo anterior, lo que representa un porcentaje de crecimiento de 1.45%. Al comparar el ciclo de estudio con el ciclo escolar 1980-1981, se tuvo un incremento de 13.4 millones de alumnos, lo cual es un incremento de un 62.22%. Así también, se tuvo un crecimiento de 2,508.9 miles de estudiantes respecto al ciclo 2005-2006, lo que representa un crecimiento de 7.76%.

El cuadro también muestra que la educación básica es la que históricamente ha presentado la mayor cobertura desde 1980 hasta 2012.

Cuadro 4. Matrícula del sistema educativo escolarizado por nivel educativo en miles de alumnos

Ciclos escolares	Total	Por nivel educativo			
		Básica	Media Superior	Superior	Capacitación para el trabajo
1980-1981	21464.9	18771.7	1388.1	935.8	369.3
1985-1986	25253.8	21685.1	1961.9	1199.1	407.7
1990-1991	25092.0	21325.9	2100.5	1252.0	413.6
1995-1996	26915.6	22480.7	2438.7	1532.8	463.4
2000-2001	29621.2	23565.8	2955.7	2047.9	1051.7
2001-2002	30115.8	23755.9	3120.5	2147.1	1092.3
2002-2003	30918.1	24153.2	3295.3	2236.8	1232.8
2003-2004	31250.6	24304.4	3443.7	2322.8	1179.7
2004-2005	31688.1	24634.1	3547.9	2384.9	1121.3
2005-2006	32312.4	24979.6	3658.8	2446.7	1227.3
2006-2007	32956.6	25380.5	3742.9	2528.7	1304.5
2007-2008	33447.4	25516.2	3830.0	2623.4	1477.9
2008-2009	33609.3	25603.6	3923.8	2705.2	1376.7
2009-2010	33976.3	25596.9	4054.7	2847.4	1477.3
2010-2011	34323.7	25666.5	4187.5	2981.3	1488.5
2011-2012 p/	34821.3	25782.4	4333.6	3161.2	1544.2
p/ Cifras preliminares.					
Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, <i>VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República</i> , México, 2012.					

El SEM cuenta con 255,515 escuelas, de las cuales el sector público reúne 213,239 escuelas, el 83.45% del total de establecimientos educativos y el sector privado cuenta con 42,276 establecimientos educativos que corresponden al 16.55% del total de escuelas. En la educación primaria se eleva al 91.49% las escuelas que corresponden al sector público. Las escuelas privadas en la educación superior superan al sector público, aunque en una proporción menor a la que se presenta en la educación para el trabajo. Así también, las escuelas privadas del nivel profesional técnica superan a las escuelas de sector público (cuadro 5).

Cuadro 5. Escuelas por sector público y privado durante el ciclo escolar 2011-2012

NIVEL	Público		Privado		Total	
	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual
Educación Básica	199442	87.78	27752	12.22	227194	100
Preescolar	76387	83.71	14866	16.29	91253	100
Primaria	90923	91.49	8455	8.51	99378	100
Secundaria	32132	87.88	4431	12.12	36563	100
Media Superior	9765	63.30	5662	36.70	15427	100
Profesional Técnica	634	46.31	735	53.69	1369	100
Bachillerato	9131	64.95	4927	35.05	14058	100
Superior	2878	41.84	4000	58.16	6878	100
Normal licenciatura	278	57.44	206	42.56	484	100
Licenciatura universitaria y tecnológica	1616	38.26	2608	61.74	4224	100
Posgrado	984	45.35	1186	54.65	2170	100
Capacitación para el Trabajo	1154	19.18	4862	80.82	6016	100
TOTAL	213239	83.45	42276	16.55	255515	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012.

El SEM concentra 1,856,233 profesores, de los cuales 1,447,008 son profesores del sector público, es decir, el 77.95% del total de maestros pertenecen al sector público. En cuanto el sector privado cuenta con 409,225 profesores, los cuales forman un 22.05% del total de docentes. El sector público en primaria reúne al 90.22% y en secundaria al 85.87% de profesores. En este sector se encuentra el 58.78% del profesorado de nivel superior, es decir, poco más que el sector privado. El sector privado por su parte, contrata al 58.35% del profesorado de capacitación para el trabajo y al 31.83% tanto de los docentes de bachillerato como profesional técnica (cuadro 6).

Cuadro 6. Docentes por sector público y privado durante el ciclo escolar 2011-2012

NIVEL	Público		Privado		Total	
	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual	Absolutos	Porcentual
Educación Básica	1033692	87.10	153072	12.90	1186764	100
Preescolar	182128	81.25	42018	18.75	224146	100
Primaria	517740	90.22	56109	9.78	573849	100
Secundaria	333824	85.87	54945	14.13	388769	100
Media Superior	194952	68.17	91022	31.83	285974	100
Profesional Técnica	21044	76.08	6616	23.92	27660	100
Bachillerato	173908	67.32	84406	32.68	258314	100
Superior	201193	58.78	141076	41.22	342269	100
Normal licenciatura	11833	72.47	4496	27.53	16329	100
Licenciatura universitaria y tecnológica	164862	58.95	114804	41.05	279666	100
Posgrado	24498	52.94	21776	47.06	46274	100
Capacitación para el Trabajo	17171	41.65	24055	58.35	41226	100
TOTAL	1447008	77.95	409225	22.05	1856233	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012.

Como se puede observar en el cuadro 7, el nivel con mayor número de matrícula corresponde a la educación básica con 25,782,388 alumnos, contando con tan sólo 1,186,764 docentes, dando como resultado 21.72 alumnos por maestro en promedio.

El nivel que le sigue con una amplia distancia es el nivel medio superior, contando con 4,333,589 estudiantes y 285,974 maestros, dando como resultado 15.15 alumnos por maestro. Le sigue el nivel superior con 3,161,195 estudiantes y 342,269 docentes, dando como resultado 9.23 alumnos por profesor. Como es evidente, existe una gran disparidad entre el personal destinado en atender al nivel educativo más numeroso, respecto al nivel superior.

Por último el sector educativo con menor matrícula es el referido a la capacitación para el trabajo, con 1,544,154 alumnos y 41,226 docentes, dando con ello la mayor concentración de alumnos por profesor la cual corresponde a 37.45.

Cuadro 7. Alumnos, docentes y escuelas del SEM

	Alumnos	Maestros	Escuelas	# de maestros por cada 100 alumnos	# de escuelas por cada 100 alumnos
Educación básica	25,782,388	1,186,764	227,194	4.60	0.88
Educación media superior	4,333,589	285,974	15,427	6.60	0.36
Capacitación para el trabajo	1,544,154	41,226	6,016	2.67	0.39
Educación superior	3,161,195	342,269	6,878	10.83	0.22
Total	34,821,326	1,856,233	255,515	5.33	0.73
Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, <i>VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República</i> , México, 2012.					

Por otro lado, la evolución del SEM puede ser medida por los siguientes indicadores:

- Cobertura: se refiere a la “*Matrícula total en un nivel educativo, independientemente de la edad, expresado como porcentaje de la población en edad típica de cursar dicho nivel educativo en un ciclo escolar determinado*” (SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 2004: 229).
- Absorción: es entendida como “*la relación porcentual entre el nuevo ingreso a primer grado de un nivel educativo, en un ciclo escolar dado, y el egreso del último grado del nivel educativo inmediato inferior del ciclo escolar pasado. La absorción es el indicador que nos permite conocer el número de egresados de un nivel educativo dado, que logran ingresar al nivel educativo inmediato superior.*” (SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 2011: 237).
- Deserción: indicador que “*expresa el número o porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de terminar algún grado o nivel educativo.*” (SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 2011: 239).
- Reprobación: se refiere al porcentaje total de alumnos, que en el ciclo escolar no lograron la calificación mínima aprobatoria.
- Eficiencia terminal: es entendida como “*la relación porcentual que resulta de dividir el número de egresados de un nivel educativo determinado, entre el número de estudiantes de nuevo ingreso que entraron al primer grado de ese nivel educativo n años antes.*” (SEP. Dirección General de

Planeación, Programación y Presupuesto, 2011: 242). Por tanto, el indicador permite conocer el número de alumnos que terminan un nivel educativo de manera regular, es decir, en el tiempo que se tiene establecido y el porcentaje de alumnos que terminan dicho nivel extemporáneamente.

El siguiente cuadro nos muestra un análisis histórico de los conceptos antes mencionados.

Cuadro 8. Serie histórica de indicadores del SEM

Indicador Educativo	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Porcentaje						
Educación Primaria						
Cobertura	95.2	94.8	94.1	97	98.6	100.6
Deserción	3.1	1.9	1.3	1	0.8	0.8
Reprobación	7.8	6	4.3	3.8	3.5	3.4
Eficiencia Terminal	80	86.3	91.8	94	94.5	95
Educación Secundaria						
Absorción	87	91.8	94.9	95.5	95.7	96.5
Cobertura	74.9	83.8	91.8	95.2	95.3	95.9
Deserción	8.8	8.3	7.7	6.4	6	5.6
Eficiencia Terminal	75.8	74.9	78.2	81.4	82.2	82.9
Educación Media Superior						
Absorción	89.6	93.3	95.3	96.9	96.4	96.7
Cobertura	40.5	48.4	58.6	62.3	64.4	66.7
Deserción	18.5	17.5	16.5	15.9	14.9	14.5
Reprobación	42.3	37.4	34.7	35	33.6	33.2
Eficiencia Terminal	55.5	57	58.3	60.9	62	63.3
Educación Superior						
Absorción en licenciatura	80.5	82.1	74.6	73.7	76.1	76.5
Absorción en Técnico especializado *		5.1	5.3	5.6	6.4	6.5
* Del ciclo escolar 1990-1991 a 1996-1997 la absorción en técnico superior está incluida en licenciatura.						
Fuente: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPP), <i>Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras, ciclo escolar 2010-2011</i> , SEP, México, 2011, pág. 27.						

Como se puede observar la educación primaria es la que históricamente ha presentado una mayor cobertura, presentando una cobertura de 95.2% durante el ciclo escolar 1995-1996, hasta alcanzar una cobertura del 100% en el ciclo escolar 2010-2011. Por su parte la educación secundaria ha crecido de 74.9% en ciclo 1995-1996, a 95.9% al ciclo 2010-2011. La educación media superior también ha crecido de 40.5% a 66.7% en los periodos anteriormente referidos. El informe de la SEP no presenta datos en cuanto a la cobertura del nivel superior, sin embargo, en el último capítulo se describe la gran desigualdad

entre la población con estudios básicos y la mínima proporción que ha tenido acceso a la educación superior o profesional.

Cabe destacar que conforme se va avanzando de un nivel a otro, la absorción disminuye. Sin embargo, se puede observar que este indicador ha ido evolucionando de manera significativa, pero a pesar de los avances, éstos no han sido suficientes como se analizará posteriormente.

El cuadro siguiente, muestra las dimensiones de la estructura del SEM en un contexto internacional, las cuales permiten percatarse de la alcance del mismo sistema, pues en 2009 se atendió a 30.2% de la población mexicana, porcentaje comparable con el del sistema educativo de Argentina (29.8%), además de que ambos países tuvieron un Producto Interno Bruto (PIB) a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA) per cápita muy similar. El sistema educativo más extenso en números absolutos es el estadounidense, con 75,408,324 alumnos, esta cifra representa 24.6% de su población. Sin embargo, Estados Unidos tiene un PIB (PPA) per cápita que triplica al mexicano (INEE, 2012: 47).

Cuadro 9. Total de alumnos y docentes por nivel educativo en países seleccionados

País 1	PREESCOLAR		PRIMARIA		SECUNDARIA		EDUCACIÓN BÁSICA		MEDIA SUPERIOR		SUPERIOR		POBLACIÓN NACIONAL 2009 (miles)	PIB PER CÁPITA 2009 (dólares PPA)
	Alumnos	Docentes	Alumnos	Docentes	Alumnos	Docentes	Alumnos	Docentes	Alumnos	Docentes	Alumnos	Docentes		
Canadá	489423	n.d	2200335	n.d	843274	232883	3533032	n.d	1824860	143947	n.d	n.d	33720	37808
España	1765618	153366	2684078	212648	1962662	188389	6412358	554403	1102355	102180	1800834	151598	45929	32247
Estados Unidos	7194512	473332	24586434	1772359	12733501	929394	44514447	3175085	11791063	827359	19102814	1405267	306656	45674
República de Corea ¹	538394	30950	3481714	155554	2013161	102053	6033269	288557	1972918	119636	3219216	215660	48747	27133
Argentina	1428599	71742	4716102	288776	2160764	153249	8305465	513767	1370231	170708	2287874	178388	40134	14547
Brasil	6810379	374715	17451886	770703	14416286	783747	38678 551	1929165	9200656	594246	6115138	340817	193247	10453
Chile	413895	33220	1611682	70044	549092	24539	2574669	127803	979108	43661	876243	62548	16929	14321
México	4608255	220154	14860704	570169	6127902	374363	25596861	1164686	4054709	269301	2847400	309952	107551	14388
Los datos educativos corresponden al año 2008														
n.d. No disponible														
Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), <i>Panorama Educativo de México 2011. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior</i> , INEE, México, 2012, pág. 48.														

En este capítulo se describió el marco legal de la educación en México, el cual está constituido por el artículo tercero de la Constitución Mexicana, el cual conviene que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado debe impartirla, dicha educación será gratuita y laica; por el artículo 31º constitucional, el cual establece que es obligación de los mexicanos que sus hijos obtengan la educación básica y media superior; por la Ley General de Educación, la LGE regula la educación que imparte el Estado; la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, cuyo objetivo es regular la infraestructura física educativa al servicio del SEM; y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se tratan los asuntos que le competen a la SEP en el artículo 38 de dicha Ley.

A partir de la normatividad, se definen los elementos que componen al SEM, los cuales son: los alumnos, profesores, autoridades educativas, planes, programas, métodos y materiales educativos, así como las instituciones educativas públicas y privadas que cuentan con autorización para impartir la enseñanza.

Este capítulo sienta las bases para poder describir el capítulo siguiente, ya que a la estructura del SEM, es a la que se le invierte tanto el gasto público como el privado. En el siguiente apartado, se realiza una descripción de la evolución del gasto público en la educación en México durante el periodo comprendido de 1993 al 2012.

CAPÍTULO 4

EVOLUCIÓN DEL GASTO GUBERNAMENTAL EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

DURANTE EL PERIODO 1993-2012

Actualmente elevar la eficiencia del gasto educativo debiese de ser una de las tareas más importantes del SEM, pues la mayor parte de su financiamiento se realiza con recursos públicos cuyo monto alcanza cifras significativas. Por ello, en este capítulo se describe la evolución que ha tenido el gasto público o de gobierno en la educación en México, durante el periodo comprendido de 1993 a 2012. Para realizar una evaluación de la eficiencia del sistema educativo, se debe conocer primero el monto de los gastos anuales, el origen y destino del gasto entro los distintos niveles y modalidades educativas. También se deben de ubicar los montos y destinos del gasto corriente y el de inversión para ampliar la infraestructura educativa y las capacidades de los recursos humanos.

El primer apartado describe el monto del gasto nacional en educación, así también se calcula dicho monto respecto al Producto Interno Bruto, expresando cuál es la proporción de la riqueza generada anualmente en el país que se destina a la educación. Una vez descrito los componentes anteriormente mencionados se desagrega el gasto nacional en educación en un indicador que es el gasto educativo por tipo de sostenimiento, donde se cuenta con la participación de la federación, los estados, los municipios y del sector privado en el gasto educativo, describiendo también la inversión entre los diferentes niveles escolares. En este contexto, se le da énfasis al gasto público en educación en otro apartado.

En este capítulo, también se contempla el gasto público por alumno, cuya magnitud es una medida global del costo promedio por alumno atendido en cada nivel educativo.

En el capítulo se presentan los recursos que destinan los estados a la educación, así como una comparación internacional del gasto público que realizan diversos países para el servicio de la educación.

La información desagregada tiene el objetivo de dimensionar el gasto público en educación, así como ampliar el análisis hecho en el primer capítulo acerca del papel que desempeña el Estado en la economía mixta, en este caso son las compras estatales del servicio educativo.

El análisis que se hace en el capítulo, da la pauta para dimensionar los recursos destinados a la educación por parte del Estado, a través del gasto público.

4.1. GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN

A lo largo del presente trabajo se ha considerado a la educación como un medio necesario para el desarrollo nacional. En este apartado se da a conocer el monto del gasto educativo nacional conformado por el esfuerzo del sector público y de las familias, así como la evolución de los montos destinados y la participación de estos dos sectores.

El gasto educativo se puede desagregar en dos componentes: el gasto que realizan los diferentes niveles de gobierno (gasto público o gubernamental en educación) y el que realizan los particulares. Es decir, es el gasto total que realizan el gobierno federal, estatal, municipal y los particulares en educación, tecnología y preservación de la cultura, en un determinado año fiscal. Así, el gasto nacional muestra el total de recursos que destina la nación para atender la demanda educativa en todos los niveles y modalidades de servicio.

El gasto nacional en educación es uno de los rubros más importantes de la inversión social del sector público. En el año 2012 el gasto nacional en educación ascendió a 888,035.39 millones de pesos de 2010. De 1993 a 2012 se refleja un crecimiento del gasto público en educación, pudiendo ser consecuencia de los procesos de descentralización de la educación pública y el fortalecimiento del federalismo educativo impulsado por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. El siguiente cuadro comparativo muestra la evolución del gasto nacional en educación según el origen de los recursos, donde se muestra claramente que el sector público tiene una mayor participación de gasto dentro del rubro educativo que el sector privado.

Cuadro 10. Gasto nacional en educación en millones de pesos de 2010

Año	Gasto en educación		
	Nacional	Público	Privado
1993	376905.5	355011.09	21894.406
1994	406740.78	385458.18	21282.601
1995	357894.97	340996.45	16898.519
1996	455929.88	377011.03	78918.852
1997	490994.32	406792.95	84201.369
1998	561796.75	437742.73	124054.02
1999	564920.76	442556.69	122364.07
2000	618789.22	484504.18	134285.04
2001	656305.87	517438.83	138867.04
2002	696040.11	545461.71	150578.4
2003	733213.65	572690.76	160522.88
2004	725855.51	565164.44	160691.07
2005	773399.21	602701.32	170697.9
2006	786130.48	613255.79	172874.69
2007	800463.06	626561.84	173901.22
2008	826059.06	651318.4	174740.65
2009	849768.66	662259.92	187508.74
2010	882117.52	696119.1	185998.42
2011 e/	898657.01	708897.67	189759.34
2012 ₁	888035.39	695195.3	192840.1

Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

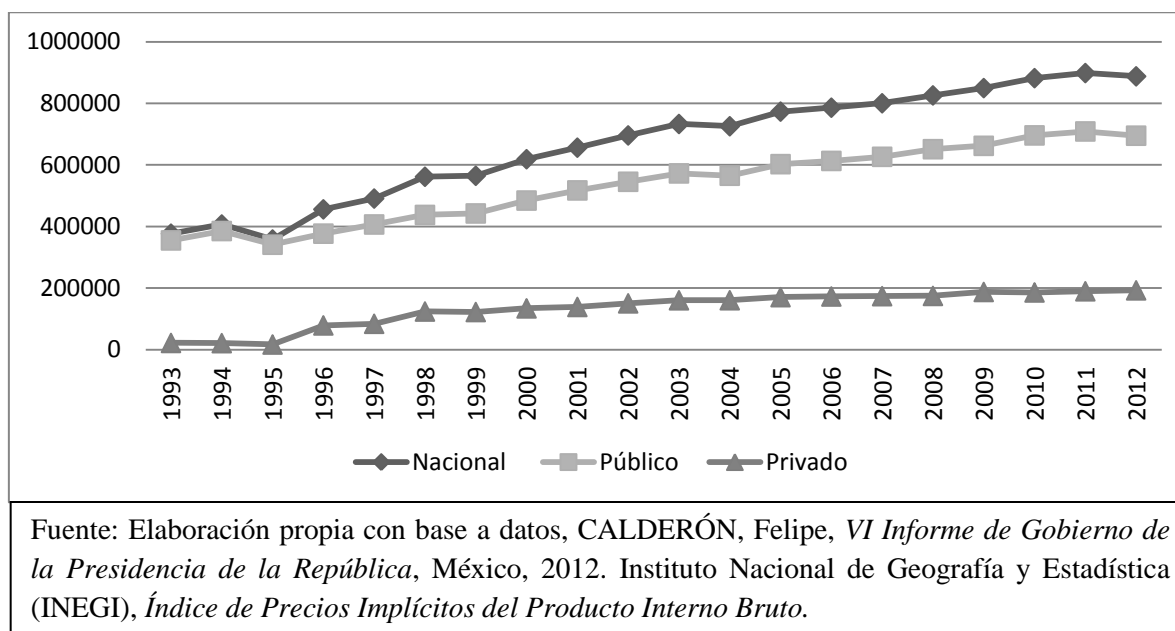
e/ Estimado

₁ Cifras estimadas

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

El comportamiento tanto del gasto nacional como el público en educación presenta una tendencia similar en el periodo que comprende de 1993 a 2012, se puede observar que durante los años 1994-1995 se da una reducción de ambos gasto en educación debido al colapso financiero de ese periodo. Cabe mencionar que a partir del año 1996, el gasto público y el nacional ya no siguen un mismo ritmo. Se empieza ampliar la brecha del gasto nacional y público, debiéndose al incremento de la inversión privada en el sector educativo, lo cual refleja que el Estado empieza a perder responsabilidad en la provisión de la educación. (Gráfica 3).

Gráfica 3. Gasto nacional, público y privado en educación en millones de pesos de 2010



En los años de 1993 a 1995 la participación del sector público en el gasto educativo nacional era de más del 90%. En el año de 1995 se da una caída del gasto público en educación para ubicarse en el año de 1996 en una participación de poco más del 80%. Para dichos años 1995 y 1996 el crecimiento de la participación de la inversión privada fue importante, paso de tener una participación del 4.7% del total del gasto nacional en educación en el año de 1995, a un 17.3% en el año de 1996. Así, durante el periodo de 1993 al 2012 la participación del gasto público en educación ha disminuido 15.91 puntos porcentuales, mismos que ha ganado la inversión privada (Cuadro 11).

Cuadro 11. Distribución porcentual del gasto nacional en educación según origen de los recursos

Año	Nacional	Público	Privado
1993	100	94.19	5.81
1994	100	94.77	5.23
1995	100	95.28	4.72
1996	100	82.69	17.31
1997	100	82.85	17.15
1998	100	77.92	22.08
1999	100	78.34	21.66
2000	100	78.30	21.70
2001	100	78.84	21.16
2002	100	78.37	21.63
2003	100	78.11	21.89
2004	100	77.86	22.14
2005	100	77.93	22.07
2006	100	78.01	21.99
2007	100	78.27	21.73
2008	100	78.85	21.15
2009	100	77.93	22.07
2010	100	78.91	21.09
2011 e/	100	78.88	21.12
2012 ₁	100	78.28	21.72

Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

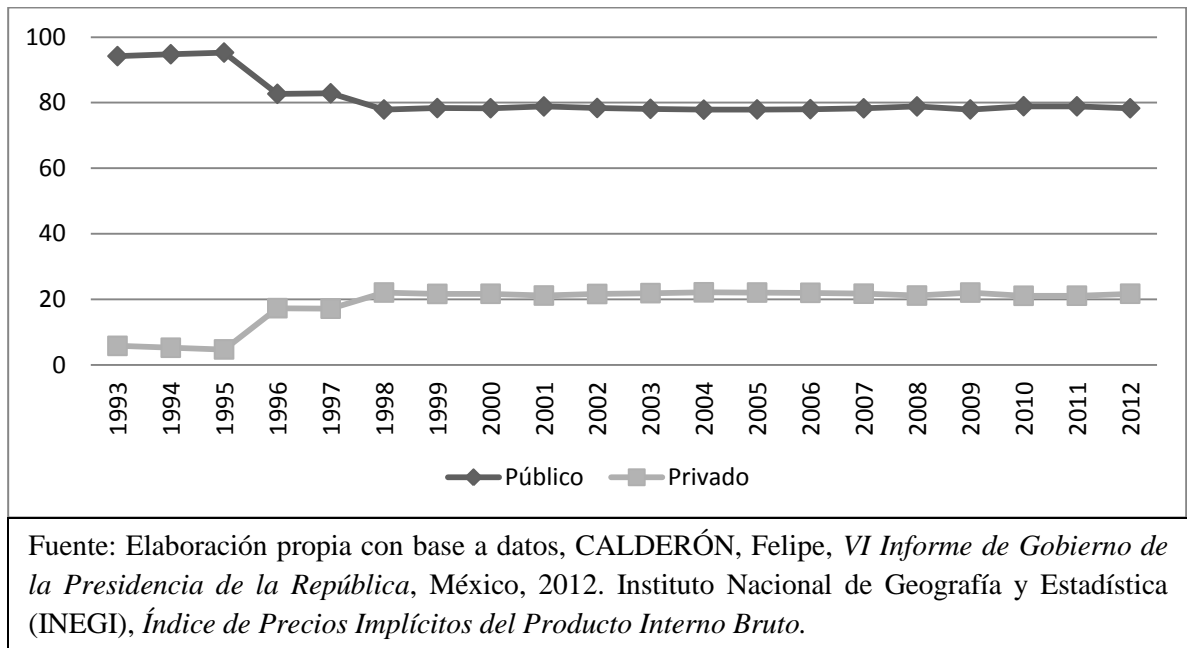
e/ Estimado

₁ Cifras estimadas

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

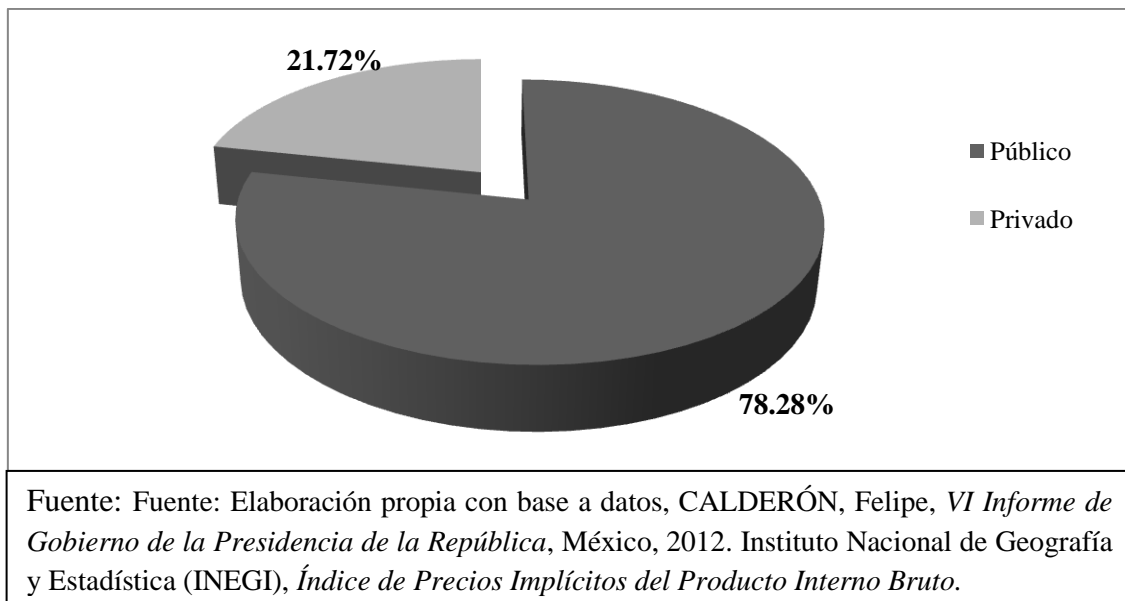
La distribución porcentual del gasto nacional en educación, confirma que en el año de 1995 se da una baja considerable en el gasto público y por consecuente un alza en la inversión privada, como se menciono anteriormente, señales del “error de diciembre de 1994”, que trajo consigo una reducción del gasto social (Gráfica 4). Los autores Bracho y del Río consideran que el incremento en el gasto privado en educación se relaciona con una mayor participación de la iniciativa privada en la oferta de la educación superior (Bracho, 2004: 79).

Gráfica 4. Distribución porcentual del gasto nacional en educación según origen de los recursos de 1993 a 2012



Para el año 2012, el gasto educativo que realizan los diferentes niveles de gobierno y el que realizan los particulares tuvieron una participación del 78.28% y 21.72% respectivamente (Gráfica 5).

Gráfica 5. Distribución porcentual del gasto nacional en educación según origen de los recursos 2012



Al analizar el crecimiento real anual del gasto nacional, público y privado de la educación en México. El gasto público en el año de 1995 presenta una tendencia a la baja, reflejando valores negativos, a partir de dicho año tiene un desplazamiento a la baja hasta ubicarse en una tasa de decrecimiento de 1.18% para el año 2012. Por otra parte, el gasto privado tiene su mayor crecimiento en el año de 1996 al tener una tasa de crecimiento de 367.02% y de la misma forma en años posteriores presenta una tendencia a la baja. Sin embargo, para el año 2012 la inversión privada tiene un mayor crecimiento que la inversión pública (Cuadro 12).

Cuadro 12. Tasa de crecimiento real del gasto nacional en educación según origen de los recursos

Año	Nacional	Público	Privado
1993	0.00	0.00	0.00
1994	7.92	8.58	-2.79
1995	-12.01	-11.53	-20.60
1996	27.39	10.56	367.02
1997	7.69	7.90	6.69
1998	14.42	7.61	47.33
1999	0.56	1.10	-1.36
2000	9.54	9.48	9.74
2001	6.06	6.80	3.41
2002	6.05	5.42	8.43
2003	5.34	4.99	6.60
2004	-1.00	-1.31	0.10
2005	6.55	6.64	6.23
2006	1.65	1.75	1.28
2007	1.82	2.17	0.59
2008	3.20	3.95	0.48
2009	2.87	1.68	7.31
2010	3.81	5.11	-0.81
2011 e/	1.87	1.84	2.02
2012 ₁	-1.18	-1.93	1.62

Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

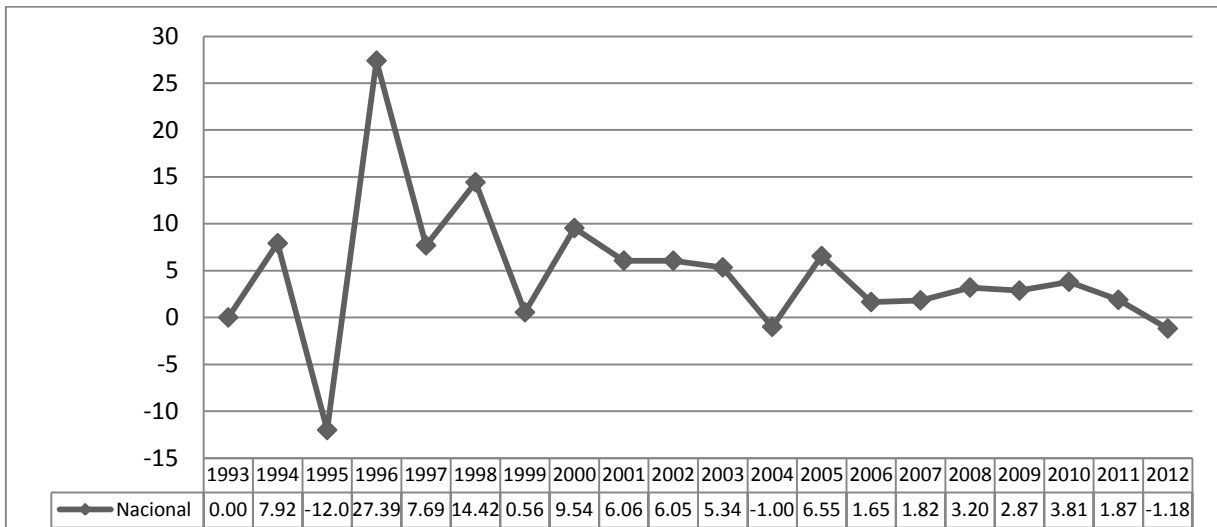
e/ Estimado

₁ Cifras estimadas

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

En el periodo de 1993 al 2012, el gasto nacional en educación registro una tasa de crecimiento promedio de 4.63% y muestra una propensión de disminución. A partir del año de 1995 se presenta una tendencia a la baja, registrando una caída de 12.01%. Un punto importante a destacar es que en el año de 1996 se obtuvo la mayor tasa de crecimiento registrada en el periodo de análisis la cual corresponde a un 27.39% respecto del año inmediato anterior que concernió a un año de crisis, el crecimiento se debió a la expansión de la inversión privada en educación para dicho año (Gráfica 6).

Gráfica 6. Tasa de crecimiento real del gasto nacional en educación



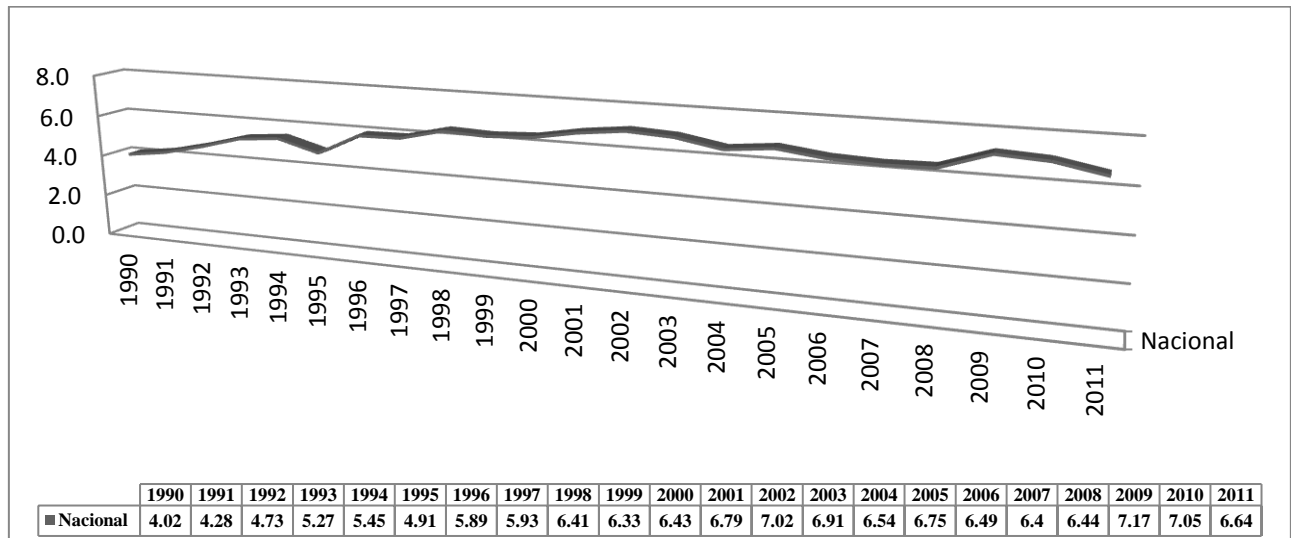
Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

El gasto nacional en educación como porcentaje del PIB, estima cuántos pesos se destinan al gasto nacional en educación por cada cien del Producto Interno Bruto en un cierto año, mostrando así, el total de recursos que destina la nación para atender la demanda educativa en todos los niveles y modalidades de servicio, así como para llevar a cabo las actividades de investigación, cultura y deporte.

En este contexto, la educación es prioridad nacional para que los mexicanos puedan obtener mejores niveles de educación, por ello la Ley General de Educación dispone de un artículo que plantea un incremento gradual anual de este indicador, a fin de alcanzar que los recursos públicos sean equivalentes al 8 por ciento del Producto Interno Bruto.

En el caso de México, en el año 2011 el gasto nacional en educación como porcentaje del PIB corresponde a un 6.64%. En el año en el que alcanzó un mayor porcentaje es en el 2009 al representar un 7.17% de este indicador. Cabe mencionar que el indicador presenta una tendencia a la baja en la participación del gasto nacional en educación con respecto al PIB nacional. Por tanto, aun se está lejos de llegar a lo establecido a la normatividad, ya que no se ha incrementado gradualmente el porcentaje y por ende no se llega a lo establecido de destinar el 8 por ciento de la riqueza nacional (Gráfica 7).

Gráfica 7. Gasto nacional en educación como porcentaje del PIB



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), *Panorama Educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, INEE, México, 2013, pág. 259.

4.2. GASTO EDUCATIVO POR TIPO DE SOSTENIMIENTO

Al referirse al sostenimiento del gasto, se identifica el origen que proporciona los recursos financieros para el funcionamiento de la educación. En este caso, en el SEM se utilizan el sostenimiento federal, estatal, municipal y particular.

Como se mencionó con anterioridad, el gasto nacional en educación engloba al gasto público y al privado. El gasto nacional en educación en 2012 correspondió a 888,035.39 millones de pesos de 2010, donde el gasto público participó con un 78.28% y el gasto privado con un 21.72%. El porcentaje de gasto público antes mencionado comprende los montos del sostenimiento federal, estatal y municipal.

El sostenimiento federal se refiere al control o sostenimiento administrativo³⁵ que encierra a las escuelas que son financiadas por el gobierno federal y son controladas por la Secretaría de Educación Pública y otras secretarías de estado u organismos federales.

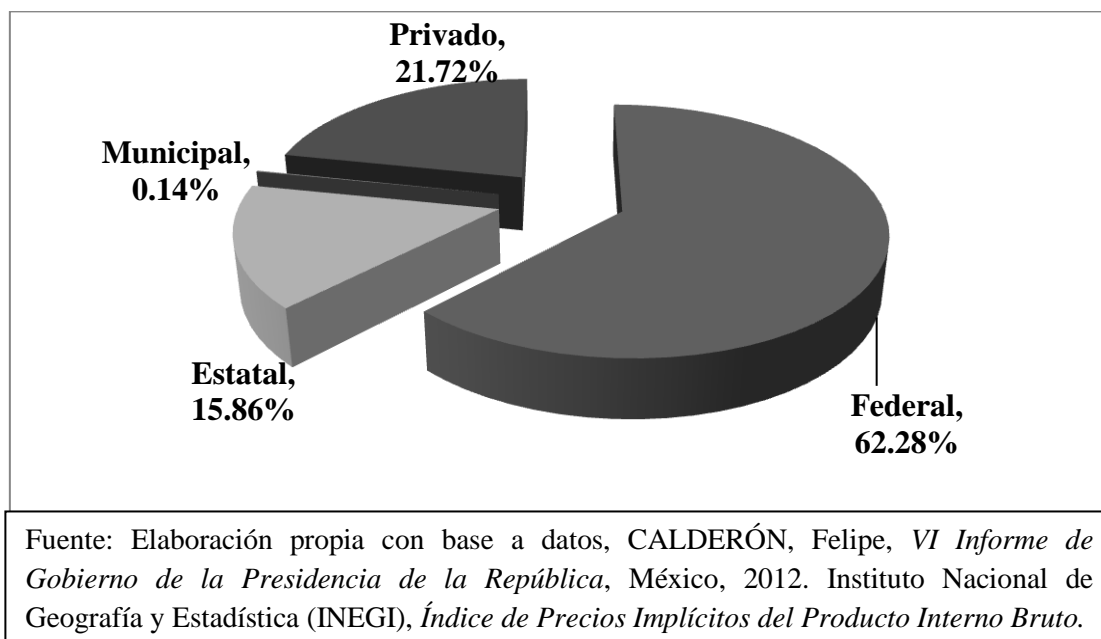
El sostenimiento estatal es el control o sostenimiento administrativo de las escuelas a las cuales financia, administra y supervisa técnicamente el organismo de educación pública de cada estado.

El sostenimiento municipal es el control o sostenimiento administrativo de las escuelas a las cuales financia, administra y supervisa técnicamente el organismo de educación pública de cada municipio de estado.

Por último, el sostenimiento particular se refiere al control o sostenimiento administrativo de las escuelas que se financian y administran por sí mismas. Las escuelas que son incorporadas a la SEP, a un estado o a las instituciones autónomas son supervisadas técnicamente por las autoridades correspondientes.

En el año 2012, del 78.28% de la participación del gasto público en educación, el 62.28% fue erogado por la federación, el 15.86% por el gobierno estatal y el 0.14% por el gobierno municipal. Por tanto, el gasto privado participó con el 21.72% del gasto educativo (Gráfica 8).

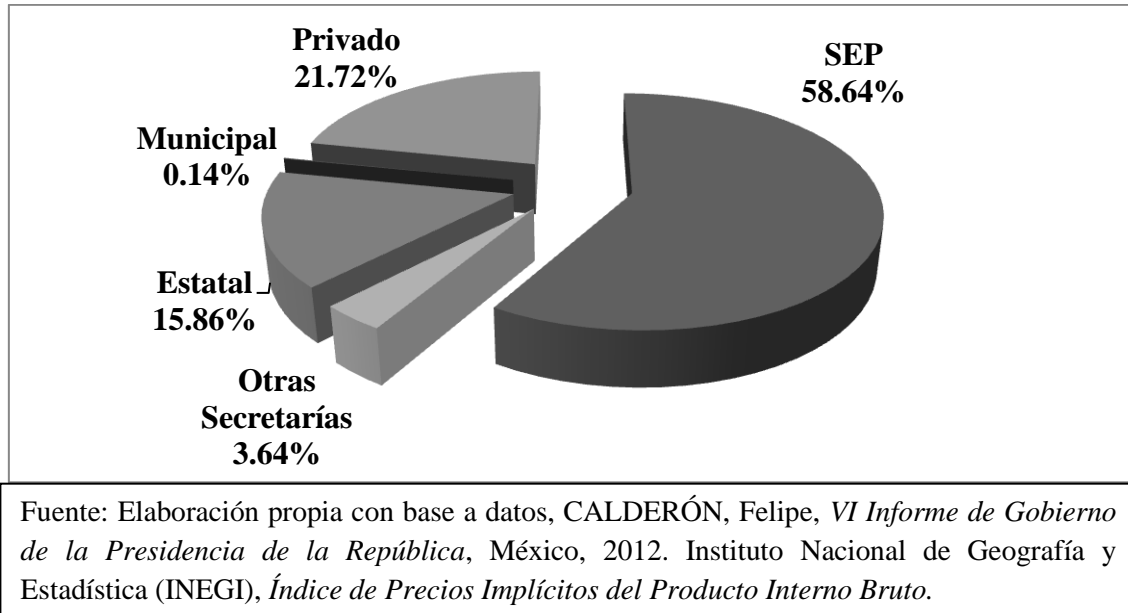
Gráfica 8. Porcentaje del gasto nacional en educación por tipo de sostenimiento en 2012



³⁵ El sostenimiento administrativo es la subordinación que guarda un establecimiento escolar con respecto al organismo del que depende económica y administrativamente para su funcionamiento.

Del gasto realizado por la federación, la SEP participó con el 58.64% y otras secretarías con el 3.64% (Gráfica 9).

Gráfica 9. Porcentaje del gasto nacional en educación por tipo de sostenimiento en 2012



4.3. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Antes de comenzar a definir el monto del gasto público destinado a la función de la educación, se comenzará por conceptualizar que es el gasto público.

El gasto público es la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones, siendo la más primordial la de proveer los servicios públicos a la sociedad.

El gasto público influye en el ingreso nacional a través de sus dos componentes: el volumen del consumo y el volumen de la inversión. Dado su alto nivel de correlación, ambos se afectan mutuamente, el consumo influye en el monto de la inversión y ésta afecta al nivel de empleo, de ingreso y de consumo.

La estructura del gasto público está condicionada, esencialmente, por los fines de política general del Estado, de tal manera que la estructura del gasto público en un país altamente industrializado difiere de otros menos industrializados.

Los fines del gasto público se identifican plenamente con los de las finanzas públicas³⁶, y en general son de desarrollo económico, de seguridad y protección social y de elevación del nivel de vida. Los objetivos se pretenden alcanzar con el incremento del gasto.

Por tanto, el Estado tiene para el desarrollo de sus funciones, las siguientes fuentes de financiamiento:

- Contratación de deuda pública, la cual puede realizarse dentro del país o en el extranjero, y en cuanto a su plazo puede ser a corto, mediano o largo plazo.
- Emisión de dinero.³⁷
- Impuestos, derechos y aportaciones de seguridad nacional.
- Venta de bienes y servicios que produce o genera el sector público.
- Derechos, productos y aprovechamientos.
- Desincorporación de empresas públicas.
- Ayudas por donaciones y apoyos humanitarios.

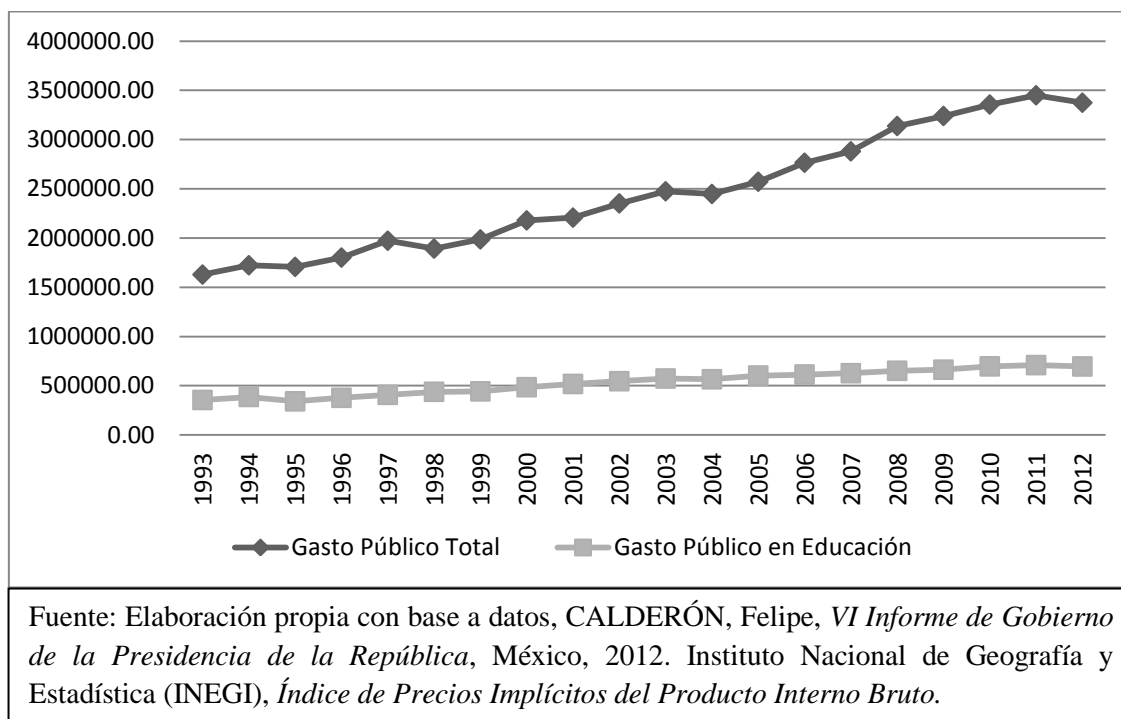
Una vez que el Estado capta recursos, los canaliza vía el presupuesto para el cumplimiento de su función pública, que consiste en impartir justicia; salvaguardar la seguridad nacional; dar seguridad a los ciudadanos; proporcionar bienes y servicios públicos que el sector privado no produce; y canalizar el desarrollo de determinadas actividades económicas.

Históricamente, tanto el gasto público total como el gasto público en educación han crecido consistentemente, aunque el gasto público en educación presenta un menor crecimiento, permaneciendo relativamente constante, o bien no ha crecido en la misma proporción que el gasto público total (Gráfica 10).

³⁶ Rama de la economía que se ocupa de la asignación de los recursos económicos por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias del Estado (ya que el Estado apoya a las empresas y a las familias con recursos). El objetivo de las finanzas públicas, es mantener la estabilidad económica empleando la política presupuestal y de deuda del Estado, de los programas de obras públicas además de los aspectos financieros del desarrollo económico y cualquier otro aspecto de las funciones gubernamentales.

³⁷ Aunque el Banco Central dirige la política monetaria, si se decide emitir dinero que no corresponda a la cantidad de bienes y servicios existentes en un periodo específico en la economía, el gobierno se financia, pero se corre el riesgo de incurrir en inflación elevada, lo cual resulta totalmente lo contrario a la política dictaminada por el Banco Central, que tiene como objetivo controlar la inflación.

Gráfica 10. Gasto público y gasto público en educación en millones de pesos de 2010



El gasto público total para el año 2012, representó 3,373,782.55 millones de pesos de 2010 de los cuales se destinaron 695,195.30 millones de pesos a la función educativa. Dicha cantidad representó el 20.6% del gasto público total nacional. Se puede observar que en montos el gasto público en educación ha crecido constantemente, pero no refleja crecimiento alguno respecto al gasto público total, más bien se presenta una desaceleración de la relación de ambos gastos, en diversos periodos (Cuadro 13).

Cuadro 13. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total

Año	Millones de pesos de 2010		Gasto Público en Educación como % del Gasto Público
	Gasto Público Total	Gasto Público en Educación	
1993	1628535.58	355011.09	21.8
1994	1722955.56	385458.18	22.4
1995	1706701.92	340996.45	20.0
1996	1801299.07	377011.03	20.9
1997	1972297.62	406792.95	20.6
1998	1892212.71	437742.73	23.1
1999	1985676.29	442556.69	22.3
2000	2178807.70	484504.18	22.2
2001	2206923.49	517438.83	23.4
2002	2351232.35	545461.71	23.2
2003	2474297.50	572690.76	23.1
2004	2447323.31	565164.44	23.1
2005	2571455.54	602701.32	23.4
2006	2764276.87	613255.79	22.2
2007	2880445.89	626561.84	21.8
2008	3137246.44	651318.40	20.8
2009	3239063.58	662259.92	20.4
2010	3355288.00	696119.10	20.7
2011	3449414.89	708897.67	20.6
2012 1/	3373782.55	695195.30	20.6

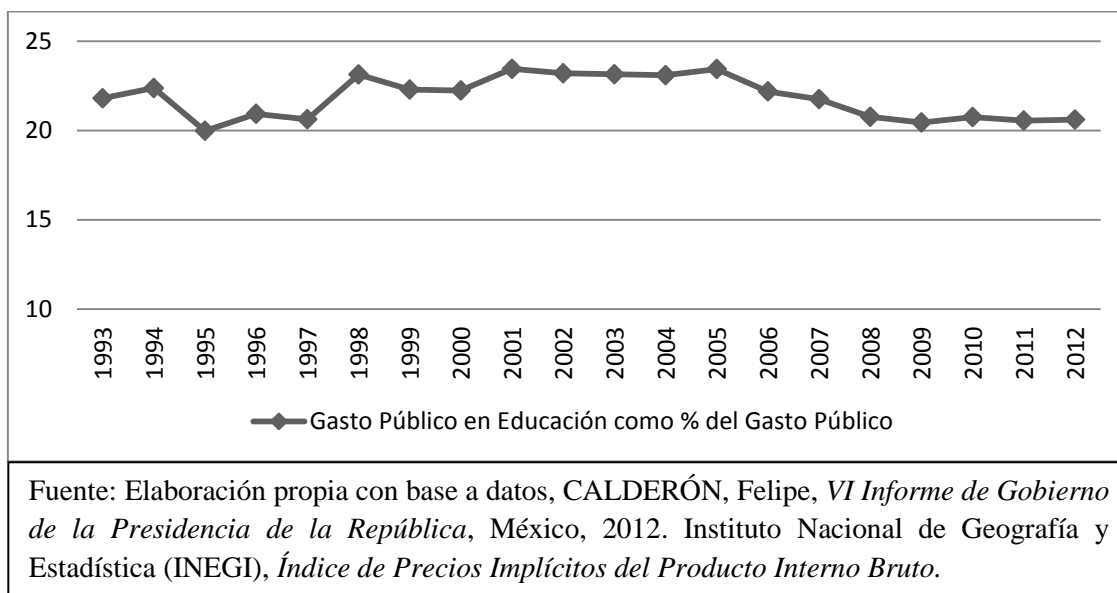
Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

1/ Presupuesto aprobado

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

La siguiente gráfica muestra el valor porcentual del gasto público en educación respecto al gasto público total. Se observa que se da una reducción del gasto en educación sobre el total, esta tendencia negativa se va marcando desde 1995 (Gráfica 11).

Gráfica 11. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total



El presupuesto es una proyección anticipada de ingresos y gastos que espera tener el gobierno en un lapso determinado, que generalmente es un año. En México, el presupuesto se registra en dos documentos:

1. Ley de Ingresos de la Federación: todos los conceptos por los que el gobierno captará ingresos, dichos conceptos son generalmente anuales.
2. Presupuesto de Egresos de la Federación: todos los conceptos por los que el gobierno tendrá que gastar, los egresos referidos generalmente son anuales y se sustentan en el Plan Nacional de Desarrollo vigente por seis años.

La división general del presupuesto se conforma de la siguiente manera:

1. Gasto programable: son las erogaciones destinadas al cumplimiento de programas públicos que sirven para desarrollar actividades sociales y productivas, algunos de los programas prioritarios para la gestión gubernamental, son aquellos en materia de educación, salud e infraestructura.

A su vez el gasto programable se divide en dos componentes:

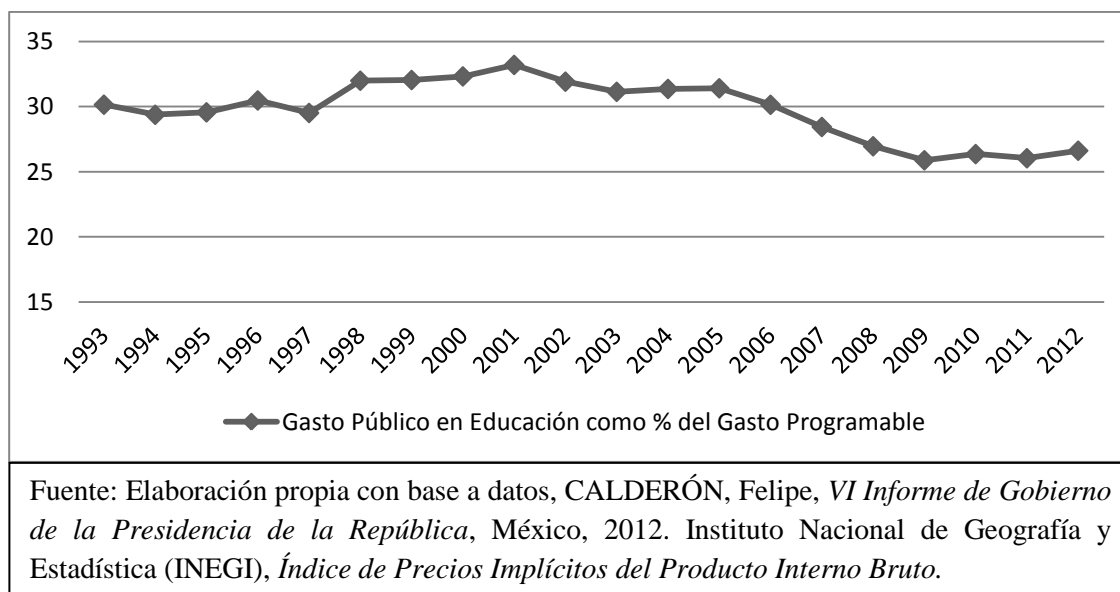
- Gasto programable dividido en gasto de operación o corriente: sirve para mantener funcionando al aparato estatal, por ejemplo el pago de empleados públicos o la compra de computadoras para alguna secretaría.

- Gasto programable dividido en gasto de inversión o de capital: sirve para que el aparato estatal crezca, por ejemplo la construcción de un hospital, de una petroquímica o una carretera. En este tipo de gasto, el Estado aumenta sus actividades.

2. Gasto no programable: sirve para el pago de deuda, la cual es contraída en cuanto a capital, intereses o comisiones por situación de recursos.

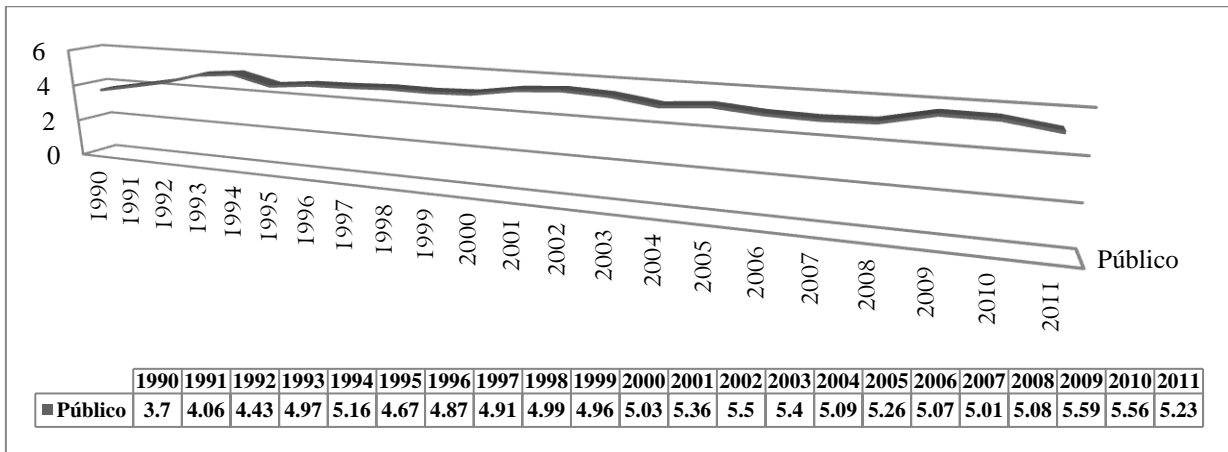
En el año 2012, el gasto programable correspondió a 2,611,694.74 millones de pesos de 2010, de los cuales se destino un 26.6% a la educación. Se puede observar que el gasto público en educación como porcentaje del gasto programable ha tenido una tendencia a la baja durante los últimos años, es decir, del 2000 al 2012 (Gráfica 12).

Gráfica 12. Gasto público en educación como porcentaje del gasto programable



En el año 2011 el gasto público en educación como porcentaje del PIB correspondió a 5.23%. En el año 2009 presentó su valor máximo al tener una relación del 5.59%. Se puede observar que en el periodo de estudio se presenta una tendencia decreciente, teniendo una menor participación del gasto público en educación con respecto al PIB nacional, implicando así un alejamiento de la meta propuesta del 8% del PIB en educación (Gráfica 13).

Gráfica 13. Gasto público en educación como porcentaje del PIB



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), *Panorama Educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, INEE, México, 2013, pág. 259.

Por otra parte, el Presupuesto de Egresos, contiene el gasto público federal que comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República; el gobierno del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; y los fideicomisos en los que el fideicomisante sea el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados o empresas mayoritariamente estatales. Estas erogaciones se expresan en el presupuesto, el cual da carácter de acción inmediata al programa gubernamental sobre los componentes económicos a corto plazo.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, asigna recursos a la educación a través de diversos ramos. Además de la SEP, también existen instituciones públicas como: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) que poseen su propia subestructura de servicios de educación. Por otro lado, los gobiernos locales y municipales reciben y asignan parte de su presupuesto a esta función, ramos 33 y 25.

Los ramos más importantes de la composición del presupuesto público federal para el Sistema Educativo Nacional, son el ramo 11: Secretaría de Educación Pública (SEP); el 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal y Tecnológica; y el ramo 33: Aportaciones Federales.

El ramo 11, Educación pública, abarca los capítulos de gasto ejercidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) que le permiten brindar los servicios educativos y cumplir con las funciones operativas, normativas y compensatorias propias de la autoridad educativa federal. Este ramo incluye el presupuesto de la administración centralizada de la SEP en sus oficinas centrales y en sus representaciones en cada Estado de la República, y las transferencias para los órganos desconcentrados, organismos descentralizados, paraestatales, fideicomisos y organismos autónomos.

El ramo 25, Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, tiene dos componentes: el gasto asociado a la prestación de servicios de educación básica en el Distrito Federal, a cargo del órgano administrativo desconcentrado denominado “Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal”, dependiente de la Secretaría de Educación Pública y, por otra parte, las provisiones para cubrir medidas del magisterio, las cuales se transfieren al ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), durante el ejercicio fiscal correspondiente, con base en las negociaciones salariales.

El ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, se distribuye mediante criterios, fórmulas y reglas de operación específicas, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. Este ramo canaliza recursos para educación a través de tres fondos:

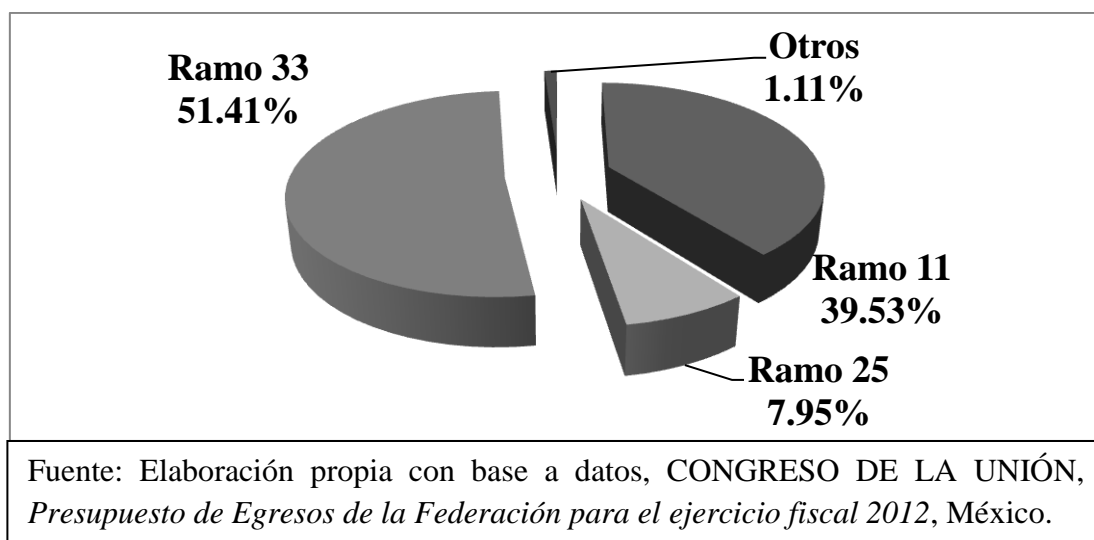
- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de infraestructura educativa.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Para el año 2012, el gasto público federal aprobado para la Función de educación se distribuyó en los siguientes ramos: para la SEDENA fue de 1,568.76 millones de pesos que representó un 0.29% del gasto total; para la SAGARPA fue de 2,961.96 millones de pesos que representó un 0.55% del gasto total; para la SEP fue de 213,419.86 millones de pesos que representó un 39.53% del gasto total; para Marina fue de 1,464.49 millones de pesos que representó un 0.27% del gasto total; para las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos fue de 42,918.26 millones de pesos que representó un 7.95% del gasto total; y para las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios fue de 277,527.77 millones de pesos que representó un 51.41% del gasto total (Cuadro 14 y Gráfica 14).

Cuadro 14. Presupuesto Público Federal en México para la función educación por ramos

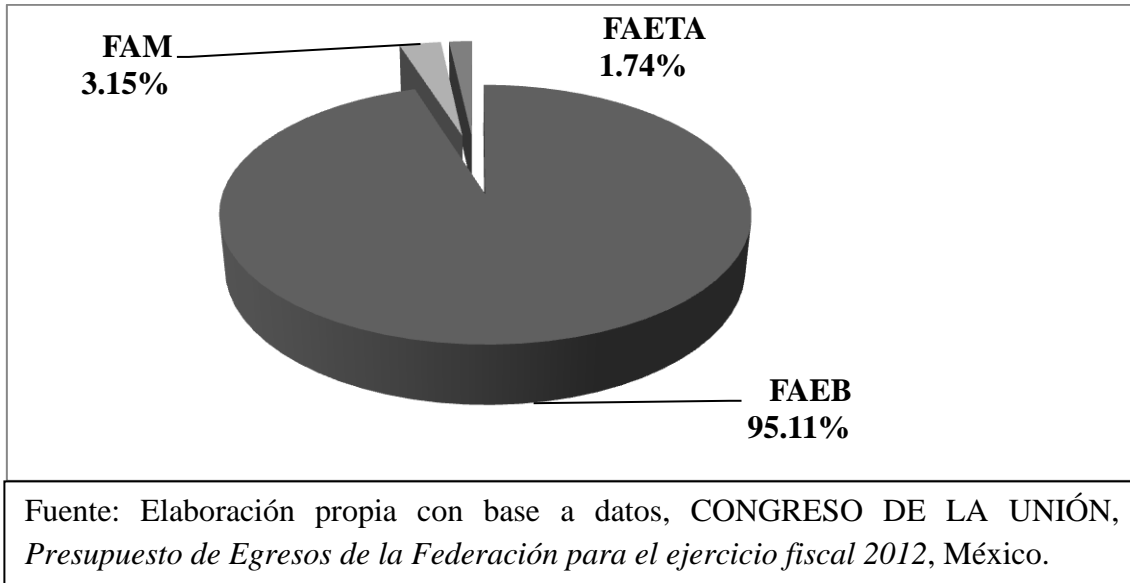
Millones de pesos		
No. Ramo	Ramo	2012 PEF
7	Defensa Nacional	1568.76
8	SAGARPA	2961.96
11	Educación Pública	213419.86
	Educación Básica	38859.18
	Educación Media Superior	65312.00
	Educación Superior	85958.19
	Posgrado	3638.43
	Educación para Adultos	5803.76
	Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	13562.54
	Función Pública	285.76
13	Marina	1464.49
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	42918.26
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	277527.77
	FAEB	263625.16
	FAM	8765.93
	Infr. Básica	5610.19
	Infr. Superior	3155.73
	FAETA	5136.68
	Ed. Tecnológica	3127.77
	Ed. Adultos	2008.91
Total de la Función por Ramos		539861.10
PEF/ Presupuesto de Egresos de la Federación		
Fuente: Elaboración propia con base a datos, CONGRESO DE LA UNIÓN, <i>Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012</i> , México.		

Gráfica 14. Distribución porcentual del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 por ramos en función de la educación



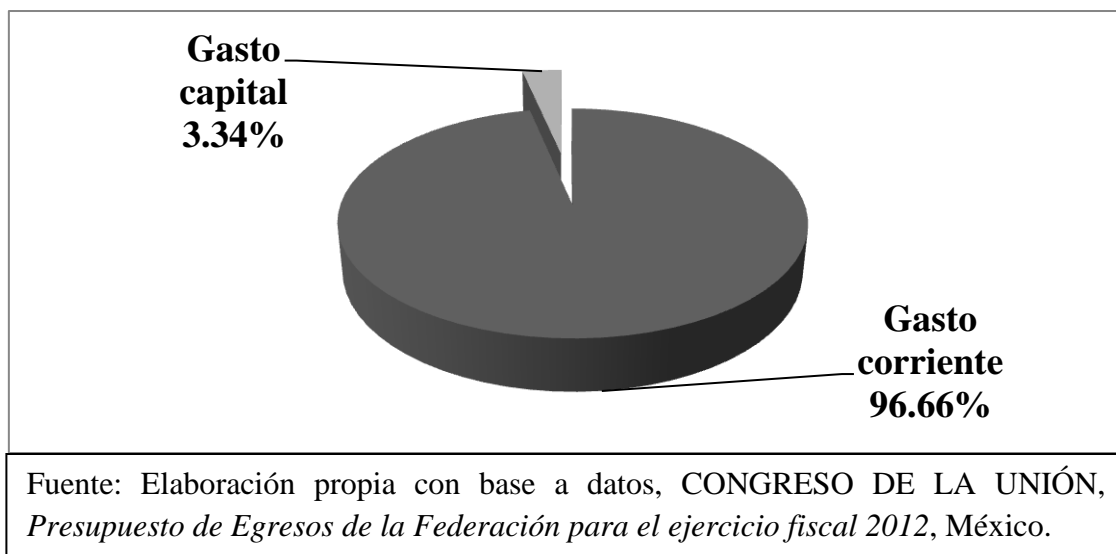
Se observa que dentro de la distribución del Gasto del Ramo 33, el FAEB abarco el 95.11% del gasto total, seguido del FAM con el 3.15% y por último el FAETA con el 1.74% (Gráfica 15).

Gráfica 15. Distribución porcentual del gasto del ramo 33 a educación en 2012



Una de las características sobresalientes del gasto educativo en México, es que la mayor parte se destina a gasto corriente, el cual representó más del 90 por ciento del gasto total, y como resultado el gasto de capital se encuentran muy escaso al representar tan solo el 3.34% del gasto total (Gráfica 16).

Gráfica 16. Porcentaje del Presupuesto Público Federal 2012 para la función de educación, en gasto corriente y gasto de capital



4.4. GASTO FEDERAL POR NIVEL EDUCATIVO

Históricamente, el gasto federal por nivel educativo muestra un crecimiento anual promedio para los niveles de educación básica, media superior y superior. Al nivel que se le inyectan mayores recursos es a la educación básica, seguido por la educación superior, la media superior y por último otros servicios educativos. En el año 2012, la federación destino 317,314.4 millones de pesos de 2010 a la educación básica, 123,550.7 millones de pesos a la educación superior, 63,839.5 millones de pesos a la educación media superior y 48,381.3 millones de pesos a otros servicios educativos que incluyen el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, al fomento de la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central (Cuadro 15).

Cuadro 15. Gasto federal por nivel educativo en millones de pesos de 2010

Años	Básica	Media superior	Superior 1/	Otros 2/
1993	146 281.6	27 375.0	50 359.0	86 329.4
1994	177 481.6	33 897.5	57 225.1	73 436.0
1995	159 008.4	39 572.0	55 212.6	52 729.2
1996	166 589.1	39 360.6	54 440.8	48 686.0
1997	187 476.5	38 062.4	54 456.5	51 136.2
1998	230 747.2	37 115.8	66 637.5	24 455.8
1999	232 082.9	36 393.1	65 894.1	29 045.3
2000	253 645.8	37 638.0	70 701.7	29 537.6
2001	267 043.9	42 823.2	79 604.0	27 604.2
2002	280 840.5	41 959.2	84 522.5	30 893.9
2003	294 076.9	42 746.5	86 061.6	32 356.3
2004	284 513.0	43 089.3	85 718.6	31 142.7
2005	294 289.4	51 205.1	92 725.7	33 986.1
2006	308 306.2	45 572.6	89 199.7	41 096.0
2007	307 017.5	51 219.8	98 864.0	38 746.0
2008	320 006.9	53 972.7	104 776.8	33 448.7
2009	311 699.7	54 860.6	112 449.5	48 950.5
2010	314 729.1	57 670.9	113 789.1	55 742.7
2011 e/	317 827.3	60 085.7	119 463.5	58 423.1
2012 3/	317 314.4	63 839.5	123 550.7	48 381.3

Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

1/ Comprende también al gasto de Ciencia y Tecnología.

2/ Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, al fomento de la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central.

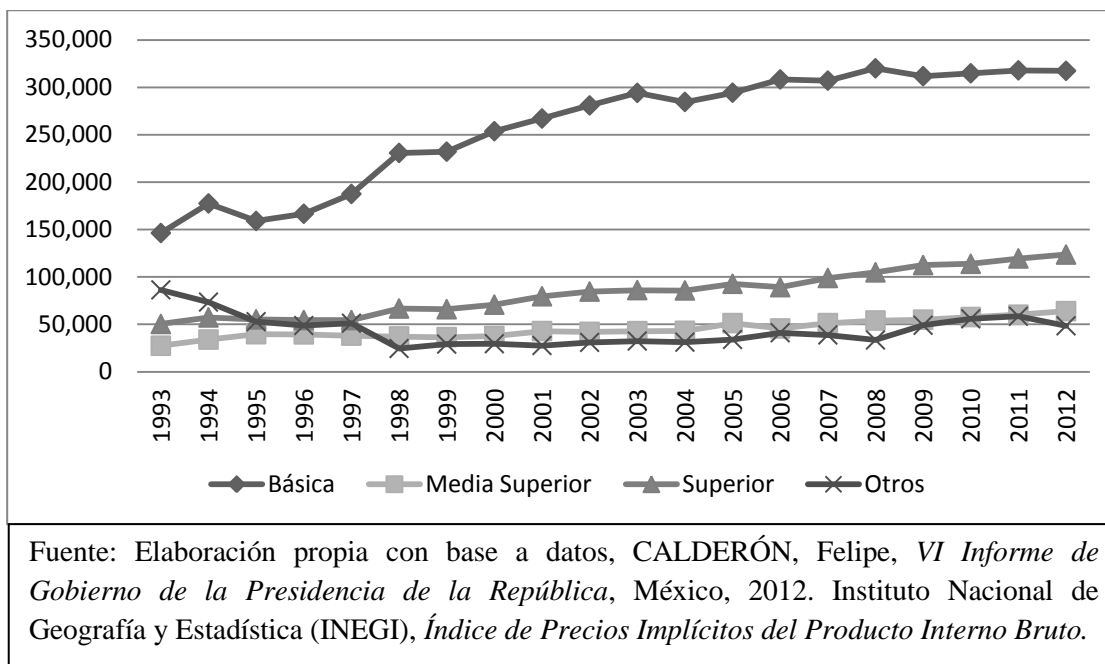
e/ Cifras estimadas

3/ Cifras estimadas. El Gasto Público Federal corresponde al Presupuesto Aprobado para 2012.

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

Se puede observar, en la siguiente gráfica, lo anteriormente descrito, donde históricamente al nivel que se le inyectan mayores recursos es a la educación básica, seguido por la educación superior y la media superior. Cabe destacar que el gasto destinado otros servicios educativos presentado considerables disminuciones en el periodo de estudio (Gráfica 17).

Gráfica 17. Gasto federal por nivel educativo en millones de pesos de 2010



4.5. RECURSOS QUE DESTINAN LOS ESTADOS AL SERVICIO EDUCATIVO

En el año 2011, las entidades federativas que destinaron mayores recursos a la función educativa, fueron el Estado de México al destinar 23,731,713.58 miles de pesos de 2010, seguido de Veracruz que destino 12,894,114.30 miles de pesos y Jalisco que aportó 10,670,267.94 miles de pesos para la educación del estado. Los estados que tuvieron una menor inversión para el servicio de la educación, fueron Colima, Oaxaca y Morelos. Los estados que se encuentran por arriba del promedio nacional del gasto destinado a la educación son Michoacán, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Puebla, Guanajuato, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas (Cuadro 16 y Gráfica 18).

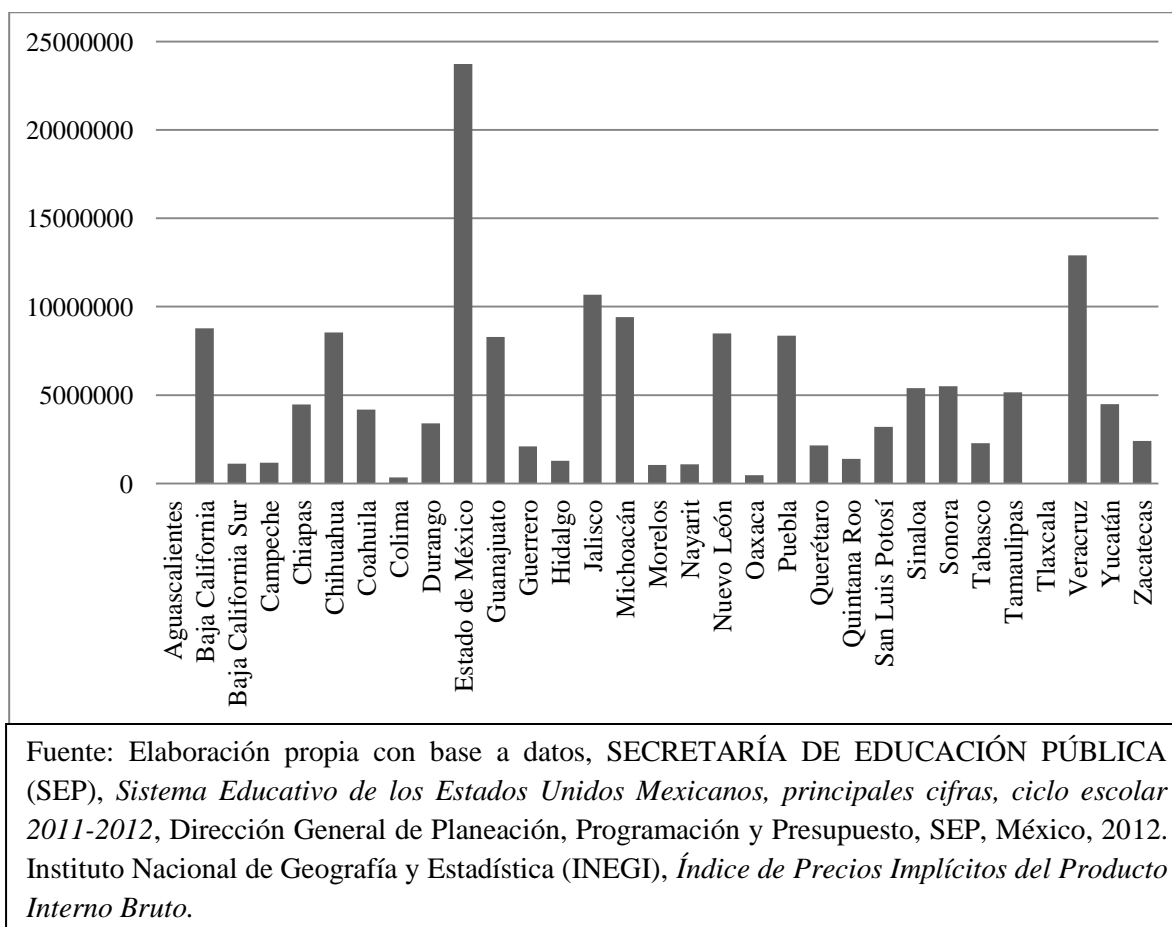
Cuadro 16. Recursos que destinan los estados para la educación en 2011, en miles de pesos de 2010

Entidad Federativa	Miles de pesos de 2010
Estado de México	23731713.58
Veracruz	12894114.30
Jalisco	10670267.94
Michoacán	9405368.27
Baja California	8775839.31
Chihuahua	8546533.35
Nuevo León	8488967.13
Puebla	8363491.32
Guanajuato	8284195.07
Sonora	5501618.33
Sinaloa	5387799.03
Tamaulipas	5157122.74
Promedio Nacional	4896352.40
Yucatán	4491469.04
Chiapas	4460117.57
Coahuila	4181020.87
Durango	3407401.32
San Luis Potosí	3200752.62
Zacatecas	2399448.54
Tabasco	2281815.67
Querétaro	2157966.27
Guerrero	2093528.78
Quintana Roo	1391368.48
Hidalgo	1279007.26
Campeche	1175862.23
Baja California Sur	1111419.18
Nayarit	1078407.89
Morelos	1051036.81
Oaxaca	474435.08
Colima	344836.40
Aguascalientes	0.00
Tlaxcala	0.00
Total Nacional	151786924.38

Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

Fuente: Elaboración propia con base a datos, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

Gráfica 18. Recursos que destinan los estados para la educación en 2011, en miles de pesos de 2010



Se observa que dentro de los recursos que destinan los estados a los distintos niveles educativos, se destina una mayor cantidad a la educación básica abarcando el 61% del total nacional, seguido por la educación superior a la que se le destina un 17% del total superior, después a la educación media a la cual se le invierte un 14% y por último a otros servicios que incluye la educación inicial, especial, para adultos, capacitación para el trabajo, deporte, cultura y recreación, a todos estos rubros los estados le destinan un 8% del total nacional (Cuadro 17 y Gráfica 19).

Cuadro 17. Recursos que destinan los estados para educación por nivel educativo en 2011, en miles de pesos de 2010

Entidad Federativa	Básica	Media Superior	Superior	Otros 2/	Total
Aguascalientes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Baja California	6525407.20	558119.62	1007216.33	685096.16	8775839.31
Baja California Sur	674536.53	177593.66	160763.62	98525.37	1111419.18
Campeche	231592.10	344672.22	420929.08	178668.84	1175862.23
Chiapas	3114003.40	997676.69	284717.57	63719.91	4460117.57
Chihuahua	5410735.77	1056735.62	1510649.28	568412.70	8546533.35
Coahuila	2750076.21	86847.53	1083378.17	260718.95	4181020.87
Colima	0.00	87764.95	208509.68	48561.76	344836.40
Durango	2698735.48	216257.98	372596.31	119811.55	3407401.32
Guanajuato	4912075.05	922121.83	1603591.24	846406.95	8284195.07
Guerrero	1342470.81	232687.66	404655.08	113715.22	2093528.78
Hidalgo	1121425.03	52908.17	53060.46	51613.61	1279007.26
Jalisco	6116923.92	2421029.77	1619988.85	512325.40	10670267.94
Estado de México	13765582.03	4576291.99	2755302.95	2634536.62	23731713.58
Michoacán	6178489.79	955068.95	1423912.52	847897.01	9405368.27
Morelos	572297.23	103256.46	282890.56	92592.57	1051036.81
Nayarit	974274.58	81682.79	22450.52	0.00	1078407.89
Nuevo León	7409812.22	138577.86	223502.04	717075.01	8488967.13
Oaxaca	474435.08	0.00	0.00	0.00	474435.08
Puebla	5077142.98	2105584.98	952161.67	228601.69	8363491.32
Querétaro	601735.92	405209.32	771891.71	379129.31	2157966.27
Quintana Roo	427350.17	338787.06	170200.98	455030.27	1391368.48
San Luis Potosí	906177.13	427130.32	1201002.56	666442.61	3200752.62
Sinaloa	3222378.28	409684.61	1317138.19	438597.94	5387799.03
Sonora	2828392.48	575302.46	1467748.85	630174.54	5501618.33
Tabasco	892322.51	182880.03	1097200.34	109412.79	2281815.67
Tamaulipas	3480089.08	392098.88	1071673.44	213261.34	5157122.74
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Veracruz	6414227.97	2790971.19	2740082.62	948832.51	12894114.30
Yucatán	1971444.49	747707.30	1130653.49	641663.76	4491469.04
Zacatecas	1787258.39	398898.44	175174.56	38117.15	2399448.54
Total Nacional	91881391.83	21783548.34	25533042.66	12588941.55	151786924.38

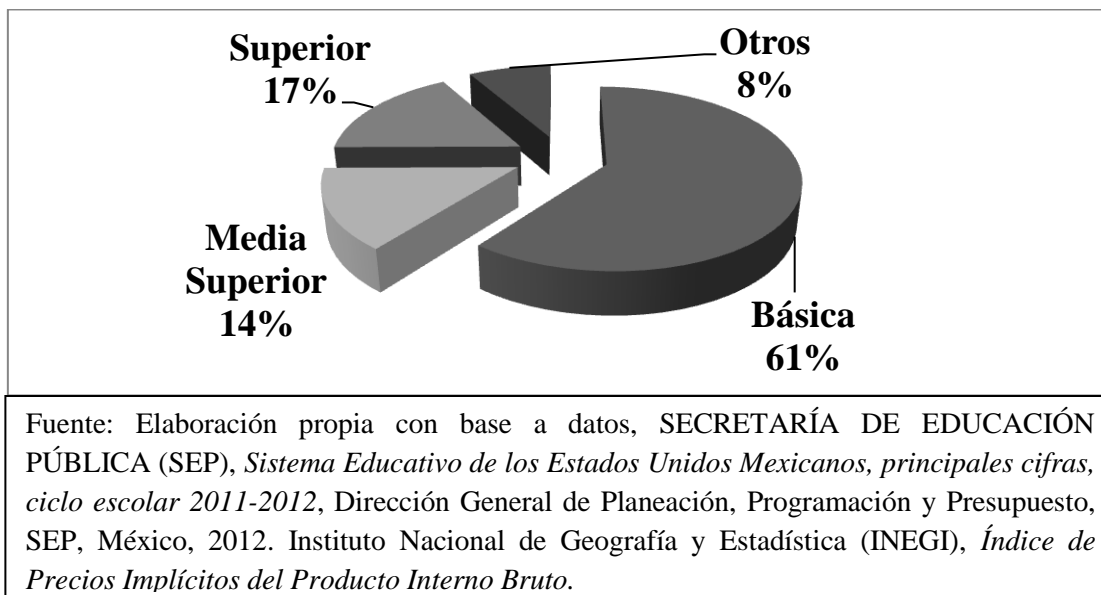
Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

1/ Presupuesto ejercido

2/ Incluye Educación inicial, especial, para adultos, capacitación para el trabajo, deporte, cultura y recreación.

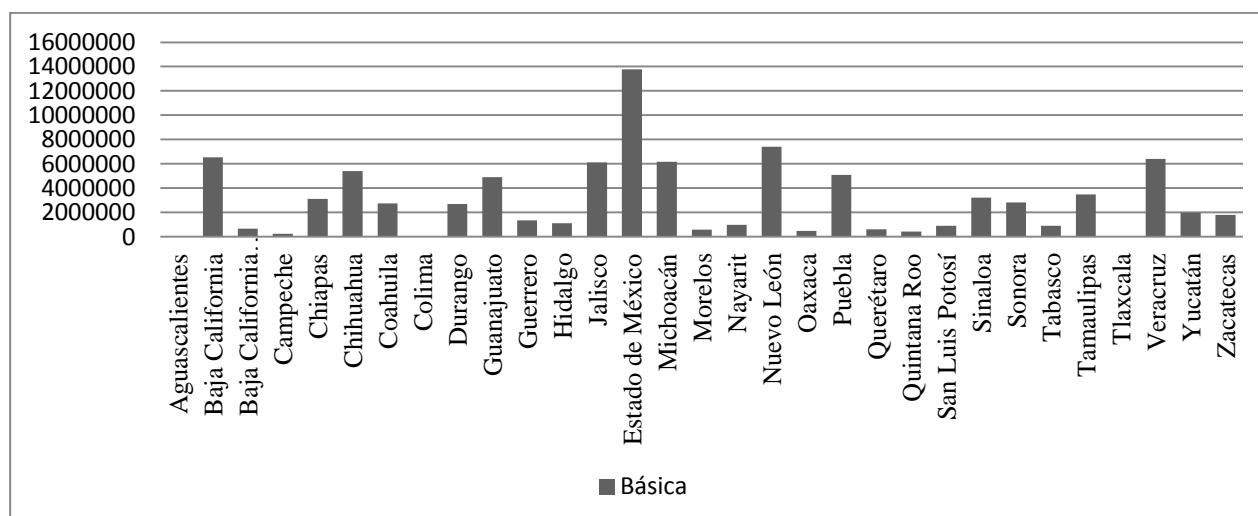
Fuente: Elaboración propia con base a datos, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

Gráfica 19. Distribución porcentual de los recursos que destinan los estados para educación por nivel educativo en 2011



Los estados que más invierten en educación básica son el Estado de México, Nuevo León, Baja California, Veracruz y Michoacán. Los estados que invierten menores recursos a la educación básica son en primer lugar Campeche, seguido de Quintana Roo, Oaxaca y Morelos (Gráfica 20).

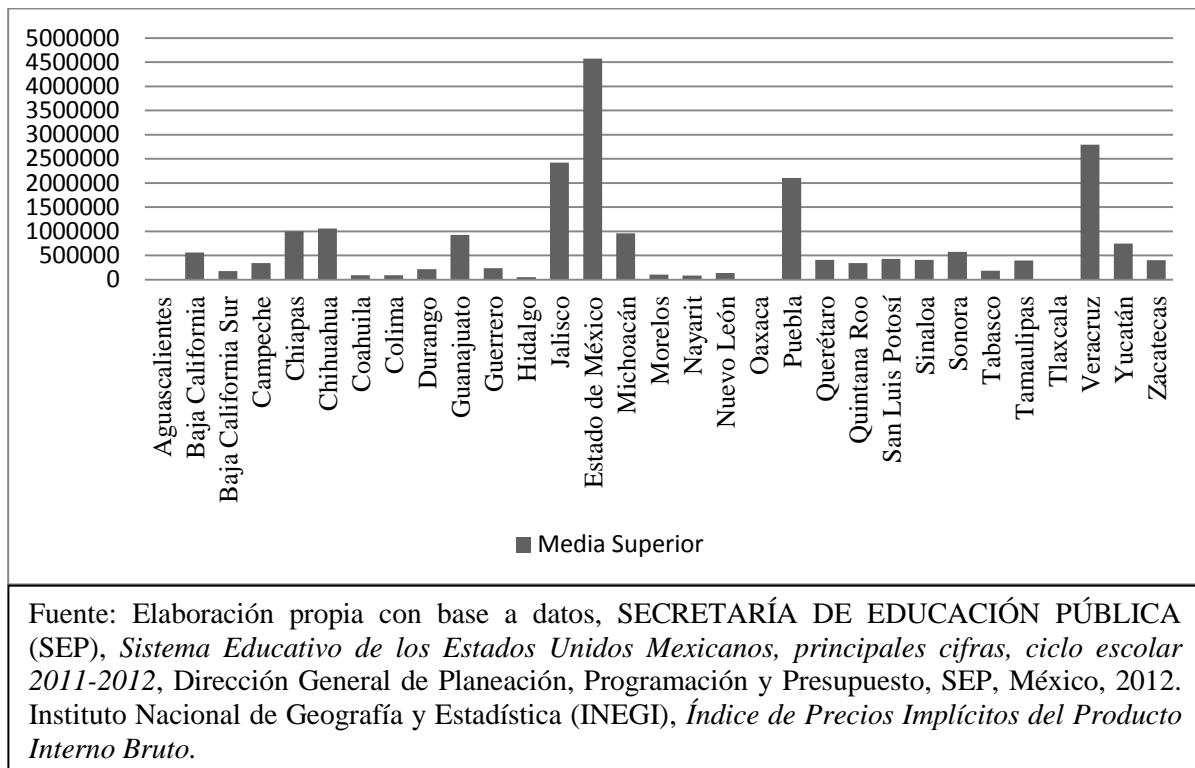
Gráfica 20. Recursos que destinan los estados para educación básica en 2011, en miles de pesos de 2010



Fuente: Elaboración propia con base a datos, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

Los estados que más invierten en educación media superior son el Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla y Chihuahua. Los estados que invierten menores recursos a la educación media superior son Hidalgo, Nayarit, Coahuila, Colima y Morelos. Por su parte, Nuevo León también destina bajos recursos a la educación media superior (Gráfica 21).

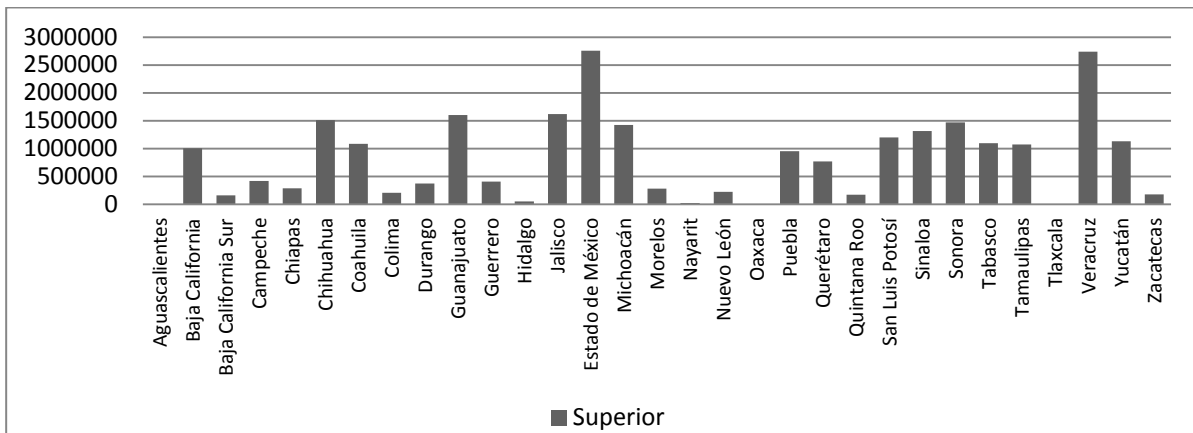
Gráfica 21. Recursos que destinan los estados para educación media superior en 2011, en miles de pesos de 2010



Los estados que más invierten en educación superior son el Estado de México, Veracruz, Jalisco, Guanajuato y Chihuahua. Los estados que invierten menores recursos a la educación superior son Nayarit, Hidalgo, Baja California Sur, Quintana Roo y Zacatecas (Gráfica 22).

Gráfica 22. Recursos que destinan los estados para educación superior en 2011, en miles de pesos de

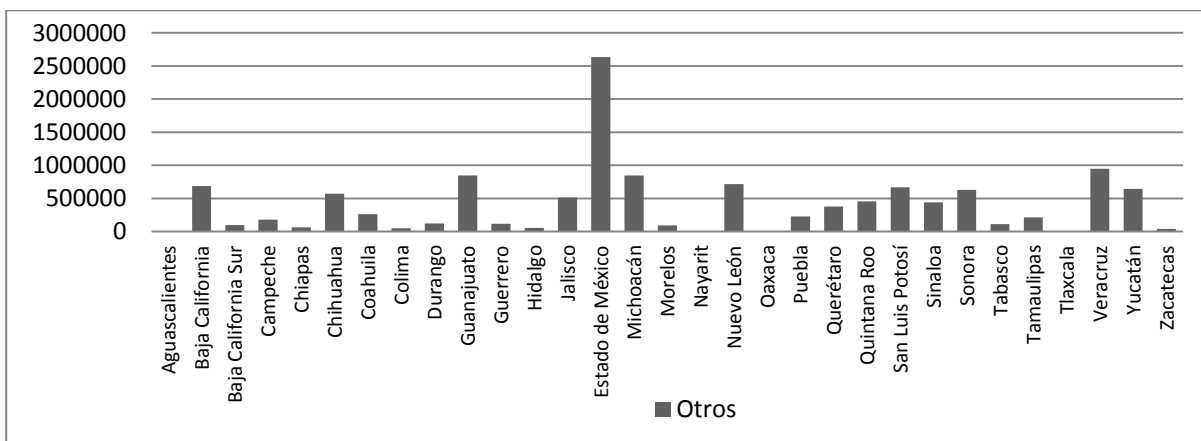
2010



Fuente: Elaboración propia con base a datos, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

Los estados que más recursos invierten en otros servicios educativos son el Estado de México, Veracruz, Michoacán, Guanajuato y Nuevo León. Los estados que invierten menores recursos a otros servicios educativos son Zacatecas, Colima, Hidalgo, Chiapas y Morelos (Gráfica 23).

Gráfica 23. Recursos que destinan los estados para otros servicios educativos en 2011, en miles de pesos de 2010



Fuente: Elaboración propia con base a datos, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

En cuanto al indicador de gasto descentralizado por entidad federativa, incluye los fondos destinados a la educación previstos en el Ramo 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). En el caso del Distrito Federal, los recursos provienen del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. La importancia del indicador es que muestra el total de aportaciones federales anuales a las entidades, para el desarrollo de acciones en materia de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, así como atención a la infraestructura educativa en los niveles básico y superior. Con el propósito de fortalecer el proceso de descentralización educativa, el gobierno federal transfiere anualmente a cada estado los fondos destinados a la educación contemplados en el ramo 33 y las aportaciones del ramo 25 al Distrito Federal.

Las entidades federativas reciben estos fondos por el compromiso adquirido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), mediante el cual la Federación transfirió a los estados la operación tanto de los servicios de educación básica como los destinados a la formación de maestros, mismos que operaba la SEP en las entidades, a excepción del Distrito Federal, donde la SEP se reservó la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación para maestros (Cámara de Diputados, 1992: 7).

Por tanto, el financiamiento educativo estatal quedó integrado por las transferencias de la federación más los recursos que las propias entidades y municipios destinan a este rubro. La aportación federal se da, ya sea por asignación directa de los recursos o bien atendiendo, a través de la SEP, necesidades relacionadas con los servicios educativos en los estados.

El indicador sólo muestra el gasto en educación que la federación transfiere directamente a cada estado, el cual se denomina Gasto federal descentralizado ejercido en educación. Normativamente, los tres fondos incluidos en el Ramo 33 están condicionados a fines específicos, aunque los estados los registran como propios pudiendo darse el caso de reorientación de ese gasto y se puede incurrir en que la ejecución de ese gasto no se haga de forma transparente.

En el cuadro 18 se muestran los componentes del gasto federal descentralizado durante el año 2012. En este año, la federación transfirió a las entidades el equivalente a 252,586,459.4 miles de pesos de 2010. El FAEB de las entidades captó 94.99% (239,933,271.6 miles de pesos de 2010) del total del gasto federal descentralizado en educación; al FAETA le correspondió 1.85% (4,675,049.0 miles de pesos de 2010) y al FAM 3.16% (7,978,138.8 miles de pesos). Esta composición muestra que preponderantemente el gasto federal descentralizado se orienta al FAEB.

Cuadro 18. Gasto federal descentralizado ejercido en educación por entidad federativa según componentes en 2012, en miles de pesos de 2010

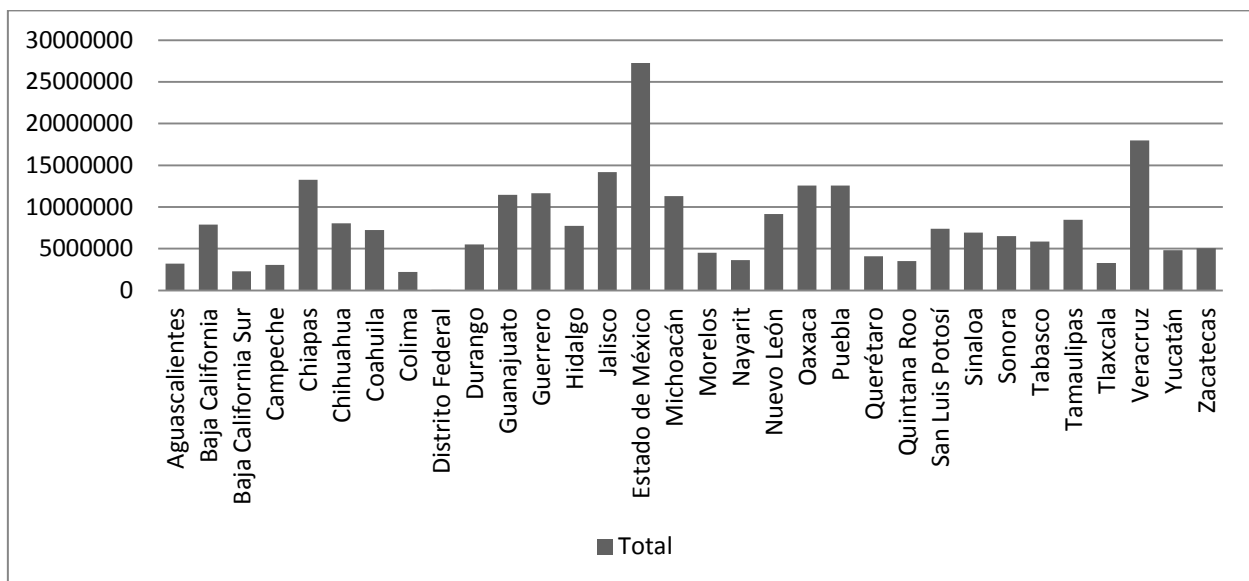
Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativa y Municipios				
Entidad Federativa	FAEB	FAETA	FAM	Total
Aguascalientes	3021747.2	71465.2	121811.5	3215023.9
Baja California	7361199.1	142210.6	368838.7	7872248.5
Baja California Sur	2144533.1	45014.5	104515.5	2294063.0
Campeche	2832290.2	70530.2	133563.3	3036383.7
Chiapas	12607970.7	236501.7	405217.8	13249690.2
Chihuahua	7515818.1	153255.6	349522.9	8018596.6
Coahuila	6817255.4	186867.0	234053.0	7238175.4
Colima	2047295.4	52846.4	93668.5	2193810.2
Distrito Federal	0.0	0.0	63709.1	63709.1
Durango	5234314.3	74223.8	211040.7	5519578.8
Guanajuato	10949708.3	212295.0	303802.1	11465805.4
Guerrero	11180437.3	157407.3	313555.5	11651400.1
Hidalgo	7343295.9	98771.2	278926.2	7720993.2
Jalisco	13535890.2	248376.5	388237.1	14172503.8
Estado de México	26090773.3	611872.7	562125.5	27264771.4
Michoacán	10776857.2	200401.9	329411.8	11306670.8
Morelos	4261191.8	89696.1	155958.7	4506846.6
Nayarit	3429410.3	73755.7	139938.0	3643104.0
Nuevo León	8764405.6	136724.4	254871.1	9156001.1
Oaxaca	12175446.8	103603.2	284578.1	12563628.1
Puebla	12010083.0	191138.4	372751.6	12573973.1
Querétaro	3829686.2	76953.2	188772.4	4095411.7
Quintana Roo	3129243.3	98725.5	291756.5	3519725.2
San Luis Potosí	7075508.9	110740.0	214195.5	7400444.4
Sinaloa	6427581.4	202611.6	307645.5	6937838.4
Sonora	6078054.1	203193.8	215563.7	6496811.6
Tabasco	5479508.1	129880.9	229736.6	5839125.6
Tamaulipas	8043355.2	167947.5	232180.5	8443483.1
Tlaxcala	3100290.3	57881.4	133827.8	3291999.4
Veracruz	17305948.3	282809.1	383431.8	17972189.2
Yucatán	4522231.2	117905.9	169863.8	4810001.0
Zacatecas	4841941.6	69443.0	141068.2	5052452.9
Total Nacional	239933271.6	4675049.0	7978138.8	252586459.4

Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

Fuente: Elaboración propia con base a datos, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

Las siete entidades con los mayores financiamientos fueron el Estado de México (27,264,771.4 miles de pesos), Veracruz (17,972,189.2 miles de pesos), Jalisco (14,172,503.8 miles de pesos), Chiapas (13,249,690.2 miles de pesos), Puebla (12,573,973.1 miles de pesos), Oaxaca (12,563,628.1 miles de pesos) y Guerrero (11, 651,400.1 miles de pesos). La asignación real al conjunto de estas entidades fue de 44.33% del total nacional. En contraste, las siete entidades con las menores transferencias federales fueron Colima (2,193,810.2 miles de pesos), Baja California Sur (2,294,063.0 miles de pesos), Campeche (3,036,383.7 miles de pesos), Aguascalientes (3,215,023.9 miles de pesos), Tlaxcala (3,291,999.4 miles de pesos), Quintana Roo (3,519,725.2 miles de pesos) y Nayarit (3,643,104.0 miles de pesos). El total de las transferencias de estas entidades representó 8.39% del total nacional (Gráfica 24).

Gráfica 24. Gasto federal descentralizado ejercido en educación por entidad federativa en 2012, en miles de pesos de 2010



Fuente: Elaboración propia con base a datos, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México, 2012. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

4.6. GASTO POR ALUMNO

El gasto educativo por alumno representa el gasto que se realiza en los servicios educativos del país por alumno, ya sea público o privado y en los distintos niveles educativos, permitiendo así comparar el gasto ejercido entre los diferentes niveles.

La magnitud del gasto nacional por alumno resulta de dividir los gastos públicos y privados totales en educación según el nivel de referencia entre cada una de las matrículas que atienden las escuelas públicas o privadas en ese nivel. A través del tiempo, para que el gasto por alumno se incremente es necesario que la tasa de crecimiento del gasto en educación sea mayor que la tasa de crecimiento de la matrícula.

El gasto público por alumno según el nivel educativo es la razón del total de los recursos gubernamentales asignados a un nivel educativo de referencia entre la matrícula que atienden las escuelas públicas de ese nivel. Por tanto, la magnitud del gasto público por alumno resulta de dividir los gastos totales en educación según el nivel de referencia entre la matrícula que atienden las escuelas públicas en ese nivel. Para que el gasto público por alumno se incremente es necesario que la tasa de crecimiento del gasto público en educación sea mayor que la tasa de crecimiento de la matrícula.

La evolución del gasto por alumno en términos reales se muestra en el cuadro 19. Se puede observar que del periodo de 1996 al 2012, el gasto educativo nacional aumentó de 16,560 a 23,940 pesos de 2010 por alumno; también el gasto educativo público por alumno se amplió en esos 16 años, de 15,030 a 21,210 pesos de 2010. Se observa también, en el cuadro 19 que el crecimiento fue uniforme en ese periodo.

Cuadro 19. Gasto público en educación por alumno según nivel educativo en miles de pesos de 2010

Año	Gasto Nacional	Gasto Público	Preescolar	Primaria	Secundaria	Profesional técnico	Bachillerato	Superior
1996	16.56	15.03	10.73	9.81	14.41	18.09	25.45	57.65
1997	17.48	16.18	11.48	10.18	16.44	17.74	25.57	55.58
1998	19.59	17.32	12.76	11.39	18.23	18.00	26.20	59.92
1999	19.42	17.09	13.20	12.04	18.25	18.45	26.41	55.34
2000	20.86	18.58	13.32	12.09	18.58	18.75	26.82	59.77
2001	21.78	19.62	13.97	12.80	19.46	19.62	28.10	62.69
2002	22.18	20.28	14.10	12.83	19.64	19.96	28.51	63.84
2003	23.40	21.03	13.92	12.59	19.40	19.40	27.99	62.20
2004	22.68	20.37	13.45	12.09	18.74	18.47	26.48	59.21
2005	23.25	20.65	13.51	12.21	18.83	18.44	26.50	59.23
2006	21.79	19.48	13.51	12.30	18.87	18.51	26.54	59.41
2007	22.13	19.71	13.72	12.45	19.13	18.44	26.40	59.13
2008	21.96	19.63	13.62	12.39	19.02	18.20	26.06	58.42
2009	22.47	20.07	13.94	12.69	19.45	18.62	26.73	59.91
2010	22.78	20.35	14.19	12.92	19.80	18.80	26.99	60.48
2011	24.25	21.61	14.03	12.77	19.57	19.10	27.42	61.46
2012 e/	23.94	21.21	14.10	12.84	19.68	19.12	27.46	61.54

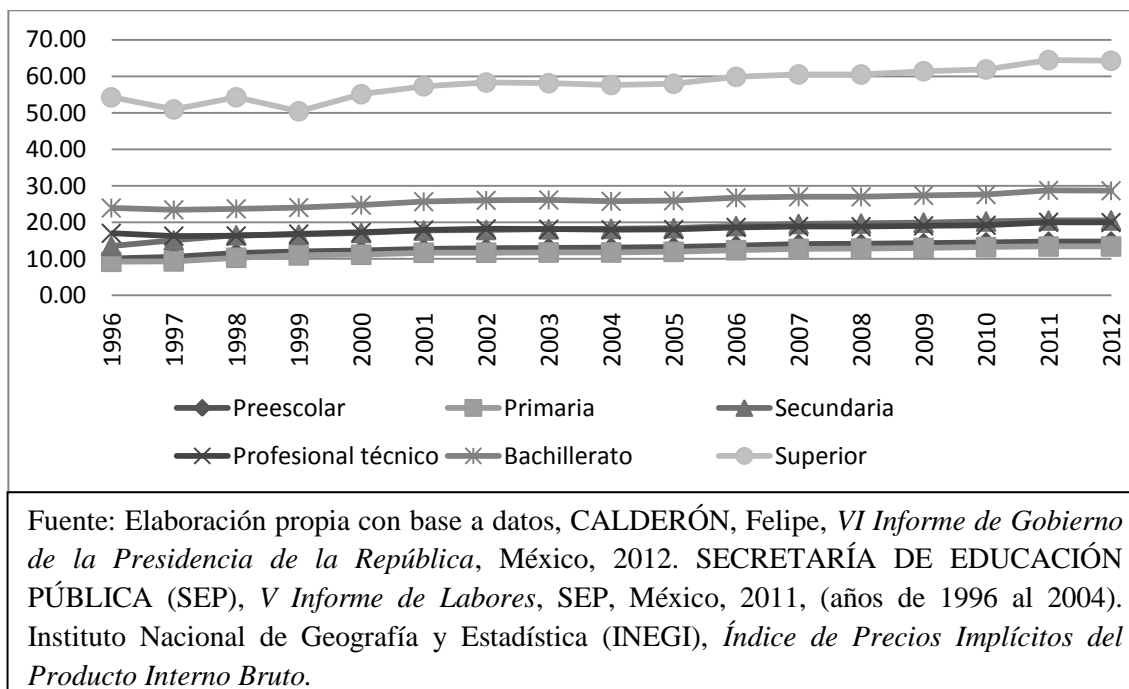
Los valores nominales fueron deflactados por el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto (IPIPIB). Se anualizó el IPIPIB trimestral de base diciembre de 2003 y se tomó como referencia el año 2010.

e/ Estimado

Fuente: Elaboración propia con base a datos, CALDERÓN, Felipe, VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República, México, 2012. Secretaría de Educación Pública, V Informe de Labores, México, 2011, (años de 1996 al 2004). Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*.

Históricamente, el mayor gasto público por alumno entre los niveles que conforman la educación básica se presenta en secundaria, mientras que entre los niveles de educación posbásica se da en el superior. El gasto por estudiante se incrementa a medida que es más avanzado el nivel educativo; no obstante, el avance de nuevas políticas puede impactarlo, tal como lo fue la implantación del nivel preescolar dentro de la educación básica obligatoria o la reciente obligatoriedad de la educación media superior. Entre el año 1996 y 2012 el gasto público por alumno se ha incrementado de forma casi constante en cada uno de los niveles educativos (Gráfica 25).

Gráfica 25. Gasto público en educación por alumno según nivel educativo en miles de pesos de 2010



4.7. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL GASTO EN EDUCACIÓN

Una forma de percibir si los recursos destinados a la educación en la nación han sido suficientes, consiste en comparar dicho gasto con indicadores de otros países. En el cuadro 20, se presenta el gasto público en educación como porcentaje del PIB. El indicador constituye una medida para comparar los esfuerzos hechos por los países en materia educativa, permitiendo conocer la posición que ocupa México con respecto a algunos países desarrollados y con respecto a otros de América Latina. Al respecto, se puede observar que México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE por sus siglas en inglés) que destina mayor proporción de su gasto público en educación. En el año 2009, México invirtió 5.0% de su PIB como lo hicieron en promedio los países pertenecientes a la OCDE, superó a países desarrollados como Japón e Italia, quedando ligeramente por debajo de Estados Unidos, el cual destinó el 5.3% de su PIB a la educación. Al compararlo con dos países de América Latina superó a Chile en el gasto destinado a la educación y quedó por debajo de Brasil.

Cuadro 20. Gasto público en educación como porcentaje del PIB en países seleccionados en 2009

PAÍS	GASTO % PIB
Brasil 3/	5.50
Estados Unidos	5.30
México	5.00
Sudáfrica	4.80
Federación Rusa	4.70
Italia	4.50
Chile	4.30
Japón	3.60
Indonesia	3.00
1/ El gasto público educativo calculado por la OCDE difiere del calculado en México debido a diferencias en la metodología.	
2/ Este indicador incluye gastos no ubicados en ningún nivel educativo en específico.	
3/ Brasil sólo reporta gasto público	
Fuente: ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), <i>Education at a Glance 2012</i> , OCDE Indications, Francia, 2012.	

Respecto al gasto que realizan los países para instituciones según el nivel educativo como porcentaje del PIB, en el año 2009 los países de estudio invierten más recursos en educación primaria y secundaria, con excepción de Chile que invierte más a la educación superior. México destina menores recursos que Brasil, Estados Unidos y Sudáfrica a la educación primaria y secundaria, pero mayores recursos que Japón, Italia, Rusia y Chile en este nivel educativo. En educación superior para América Latina, México destina mayores recursos a este rubro que Brasil, pero menores recursos que Chile. Así también, se observa que la nación destina menores recursos respecto a su PIB que los países desarrollados (Cuadro 21).

Cuadro 21. Gasto total para instituciones educativas por nivel educativo como porcentaje del PIB en países seleccionados en 2009

Nivel educativo	Brasil	EUA	México	Sudáfrica	Federación Rusa	Italia	Chile	Japón	Indonesia
Educación preescolar	0.40	0.40	0.60	n.	0.90	0.50	0.70	0.20	n.
Educación primaria y secundaria 1/	3.60	3.20	3.10	3.90	2.40	2.00	2.40	2.10	2.00
Educación media superior	0.70	1.10	0.90	n.d.	n.d.	1.20	1.20	0.90	0.50
Educación superior	0.80	2.60	1.40	0.60	1.80	1.00	2.50	1.60	0.70
Todos los niveles educativos 2/	5.50	7.30	6.20	4.80	5.50	4.90	6.80	5.20	3.60
1/ Sudáfrica y la Federación Rusa reportan en conjunto el gasto de primaria, secundaria y media superior.									
2/ Incluye el gasto público en becas, por eso los valores presentados son mayores al gasto público directo para instituciones educativas.									
n. Valor nulo o cero									
n.d. No disponible									
Fuente: ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), <i>Education at a Glance 2012</i> , OCDE Indications, Francia, 2012.									

Al comparar el tipo de gasto que se ejerce en educación, en este caso corriente y de capital, se observa que México en el 2009 es el país que presenta mayor gasto corriente en educación primaria, secundaria y media superior. Por su parte, Italia ejerce un importante gasto corriente en dichos niveles educativos. Chile es el país que ejerce un mayor gasto corriente a la educación superior, seguido de México que destina un 93.3% de este tipo de gasto a la educación superior (Cuadro 22).

Cuadro 22. Porcentaje del gasto total en educación por tipo de gasto y nivel educativo en 2009

Tipo de gasto y nivel educativo	Brasil	Estados Unidos	México	Sudáfrica	Federación Rusa	Italia	Chile	Japón	Indonesia
Educación primaria, secundaria y media superior									
Gasto corriente	94.6	88.6	96.9	96.0	n.d.	95.7	n.d.	87.2	90.3
Gasto de capital	5.4	11.4	3.1	4.0	n.d.	4.3	n.d.	12.8	9.7
Educación superior									
Gasto corriente	86.4	91.9	93.6	n.d.	n.d.	90.8	94.7	84.5	72.9
Gasto de capital	13.6	8.1	6.4	n.d.	n.d.	9.2	5.3	15.5	27.1
1/ Gasto público y privado en educación en EUA y Japón. En los demás países se refiere sólo al gasto público.									
n.d. No disponible									
Fuente: ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), <i>Education at a Glance 2012</i> , OCDE Indications, Francia, 2012.									

A pesar de que el gasto público en educación como porcentaje del PIB es elevado en México, existe otro indicador que denota rezago. El gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita, ofrece un valor útil para establecer comparaciones internacionales. En 2008, México presentó un gasto por alumno de preescolar y primaria inferior al resto de los países seleccionados, respecto al nivel de secundaria el gasto fue inferior al de los países analizados, excepto al de Brasil y Chile. Se puede observar que las brechas de desigualdad incrementan a medida que los niveles educativos son más avanzados (Cuadro 23).

Cuadro 23. Porcentaje del gasto educativo por alumno relativo al PIB per cápita en países seleccionados por nivel educativo en 2008

País	Educación preescolar	Educación primaria	Educación secundaria inferior 1/	Educación secundaria superior 2/	Toda la educación secundaria 3/	Toda la educación terciaria 4/	Total del gasto de educación primaria a terciaria
Estados Unidos	21	21	25	27	26	64	32
España	20	22	27	34	30	40	29
Corea	16	20	23	36	30	34	28
Chile 5/	27	19	18	17	18	47	24
Brasil 6/	16	20	21	15	19	106	22
México	16	15	12	22	15	49	18
1/ Nivel educativo equivalente a secundaria en México.							
2/ Nivel educativo equivalente a media superior en México.							
3/ Nivel educativo equivalente a secundaria y media superior.							
4/ Nivel educativo equivalente a superior.							
5/ Año de referencia 2009.							
6/ Solamente gasto público.							
Fuente: ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), <i>Education at a Glance 2011</i> , OCDE Indications, Francia, 2011.							

En este apartado, se describió el monto del gasto nacional en educación, en donde el gasto público es predominante, aunque presenta una tendencia a la baja, así también, se calculó el gasto público en educación como porcentaje del PIB, el cual también presenta una tendencia a la baja y lejos de llegar a lo establecido en la normatividad, ya que no se ha incrementado gradualmente.

Por otra parte, se muestra el gasto por tipo de sostenimiento, en el cual se muestra que más de la mitad es erogado por la federación. En este contexto, se analizó el gasto público por ramos, por nivel educativo, así como los recursos que destinaron los estados a la educación.

Este apartado, también presenta el gasto por alumno el cual ha tenido un crecimiento uniforme durante el periodo de estudio. Por último, se realiza una comparación internacional del gasto ejercido en educación, se observa que el gasto en México es elevado en gasto corriente, sin embargo es bajo en gasto por alumno.

Este capítulo sirve de base para componer el último capítulo, donde se realizará una evaluación del gasto público en educación, haciendo énfasis en la eficiencia del mismo. Se estudiarán los temas de equidad y calidad de la educación, buscando lograr una mayor aproximación entre el gasto gubernamental en la educación y el desarrollo en México.

CAPÍTULO 5

EVALUACIÓN DEL GASTO GUBERNAMENTAL EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

COMO UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

En este trabajo se han expuesto los aspectos teóricos, históricos, legales y económicos que dictan la composición del SEM. En este apartado se busca lograr una mayor aproximación en la relación que guarda el gasto gubernamental en la educación y el desarrollo en México, para ello se realiza una evaluación exhaustiva sobre la eficiencia que ha tenido el gasto público en la educación, estudiando los temas de equidad y calidad de la educación en México.

La educación como una estrategia de desarrollo da importancia al aumento de la calidad y la equidad del gasto público destinado a este rubro. Así, para los diferentes órdenes de gobierno debe ser una prioridad promover ambos temas y más para los países en desarrollo dado que una educación de calidad se verá reflejada en mayores ingresos para el individuo y para la nación, pues al proporcionar una fuerza laboral con mayor educación dará como resultado un mayor crecimiento económico.

Como se detalla en este apartado, el sistema educativo en México revela importantes deficiencias que deben de ser mejoradas por los actores políticos.

5.1. EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

El gobierno no sólo debe de distribuir los recursos entre la sociedad para lograr un desarrollo equitativo. El gobierno debe de proveer los bienes públicos que permitan el desarrollo económico y político. Al generar un desarrollo económico los bienes públicos generan la riqueza necesaria para su posterior distribución.

Así, el concepto de equidad hace referencia a la distribución de un bien entre los integrantes de una población. En este caso el bien que se trata es el de la educación y la forma de distribución es por medio del gasto gubernamental.

En este contexto, la educación constituye una condición necesaria para la reducción de las desigualdades sociales, pero para lograr este objetivo la educación debe de actuar como un agente de cohesión social, por ello la distribución del gasto educativo debe buscar mecanismos hacia una mayor equidad en el acceso de servicios educativos de buena calidad.

Para precisar el concepto de equidad en este capítulo se definirán diversos elementos, los cuales son: la distribución del bien educativo por medio del gasto público, el nivel de escolaridad alcanzado y la

relación entre educación e ingresos. Ya que la educación no solo se limita a los procesos que tienen lugar en las instalaciones educativas, sino que influye en las relaciones sociales, políticas y económicas.

El concepto de equidad educativa, se debe presentar en ámbito donde existen diferencias individuales, familiares, sociales y económicas. Ya que para llegar a una igualdad de resultados se tiene que dar una desigualdad en la distribución de los recursos, pero en un sentido compensatorio o de equidad precisamente, ofreciendo más apoyo a quienes más lo necesitan por tener condiciones menos benéficas fuera de la escuela. En este punto es donde entra el concepto de calidad educativa que se desarrollará posteriormente, ya que a pesar de que exista una igualdad relativa al acceso del servicio educativo y de insumos, se puede estar lejos de lograr una igualdad de resultados.

La equidad educativa no es un fin sino un medio que permite tener accesos a otros bienes y beneficios.

La desigualdad comienza desde que los niños nacen. Generalmente los que nacen en familias con escasos recursos, tendrán a tener padres con poca educación, condiciones laborales adversas, salarios bajos y acceso pobre a servicios públicos como agua potable, drenaje, salud y educación.

Dentro de los servicios públicos, la educación se encuentra en el centro de la desigualdad, al reflejar e influir sobre las condiciones económicas y sociales que la sostienen (De Ferranti et al., 2004). Sin embargo, la educación tiene también el potencial de reducir estas desigualdades, puesto que la inversión en educación, así como en otros servicios, beneficia tanto al individuo en términos de sus ingresos y oportunidades de desarrollo laboral, como a la sociedad en su conjunto.

Una forma de valorar el impacto del gasto público en la educación consiste en ver si su distribución ha contribuido en disminuir las grandes desigualdades que existen entre la población. En este apartado se abordarán los temas de nivel de escolaridad, distribución del gasto educativo para la población y los diferentes niveles de ingresos que obtienen las personas según su nivel de escolaridad.

5.1.1. NIVEL DE ESCOLARIDAD

En educación, la equidad se puede considerar como el acceso a la población para cursar determinados grados escolares. Sin embargo, existen diversos factores familiares o sociales que influyen en la asistencia y permanencia de un niño a la escuela. Por tanto, la equidad educativa desde este punto de vista puede referirse, a las oportunidades de acceso o permanencia, o incluso al egreso.

Los cambios en los promedios de escolaridad poblacional, pueden considerarse como una medida que permite estimar las probabilidades de reducción de desigualdad, ya sea de distribución del gasto, de ingresos y hasta de género.

La escolaridad promedio de la población ha mejorado constantemente desde el año 1990 al 2010. La población de 15 años o más tenía en promedio, 6.3 grados de escolaridad y para el año 2010, dicha población conto con 8.6 grados de escolaridad formal en promedio. Por otra parte, también se ha ido reduciendo la desigualdad de escolaridad entre hombres y mujeres, en 2010 solo están a 0.3 grados de escolaridad de diferencia (Cuadro 24).

Cuadro 24. Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más

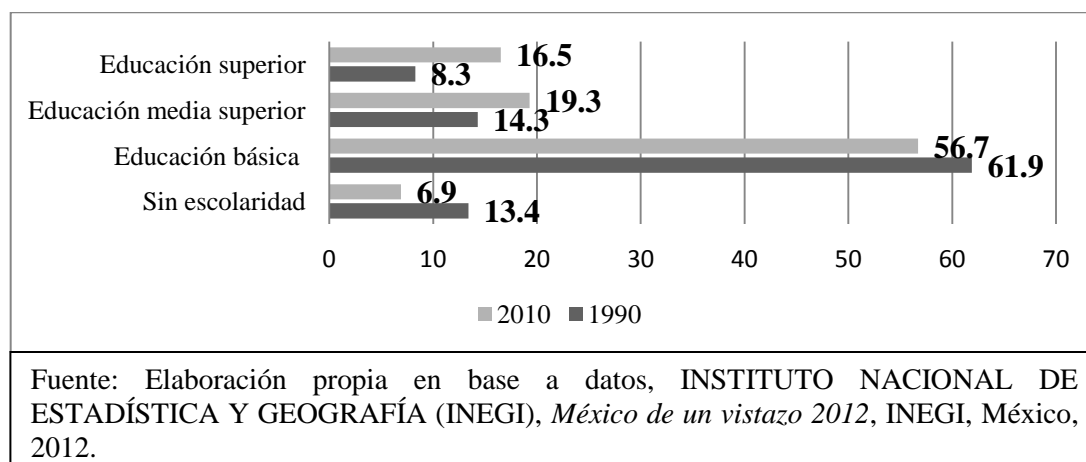
	AÑO				
	1990	1995	2000	2005	2010
Total	6.3	7.2	7.4	8.1	8.6
Hombres	6.6	7.5	7.7	8.4	8.8
Mujeres	6.0	7.0	7.2	7.9	8.5

Fuente: Elaboración propia con base a datos, INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), *Panorama Educativo de México 2011. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, INEE, México, 2012.

Debido a la globalización, los avances tecnológicos y la estructura del mercado laboral, se gesta una mayor demanda de individuos con mayor formación y especialización. Por tanto las personas quieren alcanzar mayores niveles de formación que las generaciones anteriores.

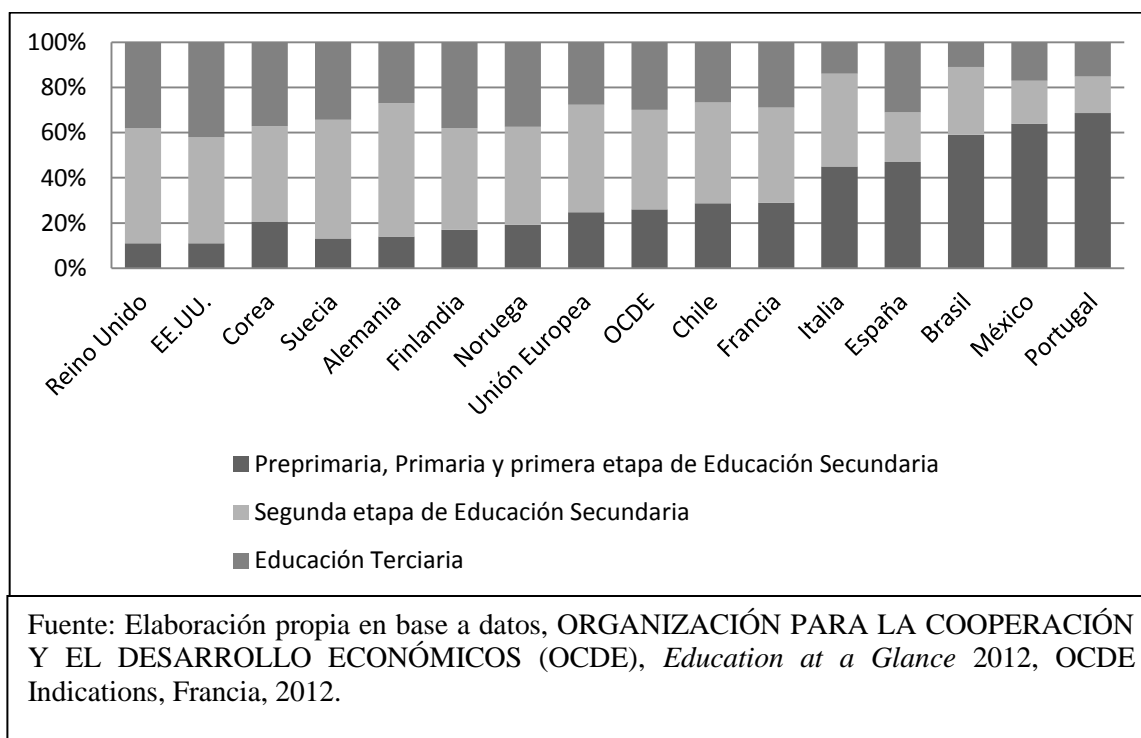
En México ha ido mejorando el nivel educativo de la población adulta entre 1990 y 2010, pasando del 8.3% al 16.5% el porcentaje de mexicanos de 15 años y más de edad que poseen estudios superiores. En la misma proporción ha aumentado la población con educación media superior, aunque en menor medida, pasando de un 14.3% en 1990 a un 19.3% en 2010. Por otra parte, ha ido disminuyendo el porcentaje de mexicanos que solo poseen estudios de educación básica de 1990 a 2010, ya que ha pasado del 61.9% al 56.7%. En la misma proporción ha disminuido la población que no cuenta con escolaridad ya que en 1990 se contaba con 13.4% de la población de 15 años y más de edad que no contaban con estudios, a un 6.9% en 2010 (Gráfica 26). Sin embargo, la baja escolaridad de la población se debe primordialmente a una escasa cobertura en educación superior. Como se ha mencionado a lo largo del trabajo aún cuando México cuenta con una tasa de matrícula en educación básica alta, la tasa de matrícula en la educación superior es baja.

Gráfica 26. Porcentaje de la población de 15 años y más de edad por nivel de escolaridad



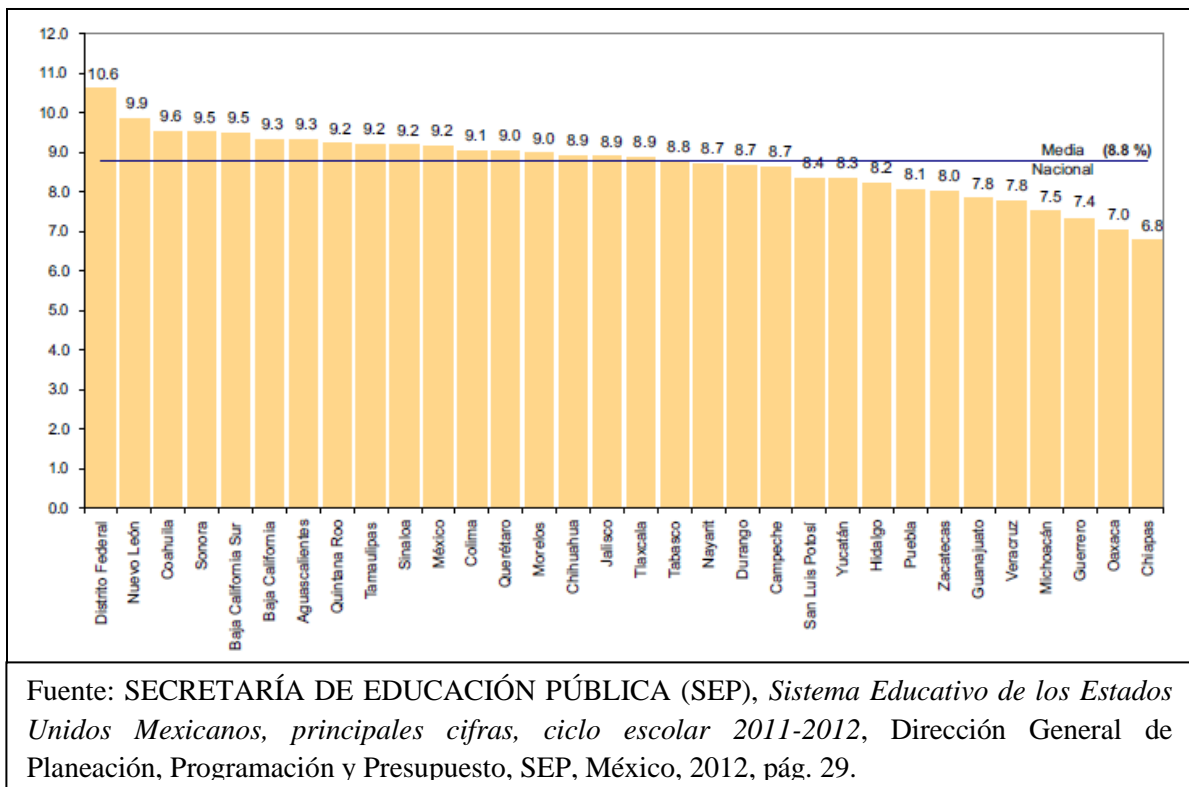
Continuando con el análisis del nivel de estudios de la población adulta, al realizarse una comparación de diversos países para el año 2010, en educación superior México alcanzó 11%, estando muy por debajo de la media de la OCDE que es del 30% y de la Unión Europea (UE) que es del 28%. Se puede concluir que la población de México, tiene un nivel educativo de primera etapa de Educación Secundaria e inferior a ella (Gráfica 27).

Gráfica 27. Nivel de formación de la población adulta de 24 a 64 años en 2010



Las poblaciones más escolarizadas tienden a concentrarse en el Distrito Federal y las entidades del norte de la República, sobre todo en Nuevo León, Baja California Sur, Coahuila y Sonora; en cambio, las menos escolarizadas se ubican en el sur, particularmente en Chiapas, Oaxaca y Guerrero. También sobresale Michoacán en el centro del país. Por tanto, las entidades federativas también presentan problemas importantes de equidad (Gráfica 28).

Gráfica 28. Grado promedio de escolaridad por entidad federativa 2010



5.1.2. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Las economías producen y suministran bienes públicos y privados. Como se menciona en el primer capítulo, la educación reúne las características de los bienes privados, por lo tanto, en teoría debería de ser ofrecida en totalidad por el mercado. Sin embargo, en el país mayoritariamente es suministrada por el Estado, ya que se considera que la educación pública es un instrumento para alcanzar la equidad entre los diferentes niveles sociales. Así, una forma de valorar el impacto del gasto público en la educación consiste en analizar si su distribución ha contribuido en disminuir las desigualdades educativas que existen entre la población.

Otra de las concepciones, es que el gasto en educación se origina con fines redistributivos, ya que al aumentar la escolaridad promedio de los trabajadores, incrementan las oportunidades económicas para todos al permitir un mayor crecimiento. Cabe mencionar que quienes más se benefician son los receptores directos de la educación. Por tanto, el gasto en educación puede representarse como una provisión de bienes y servicios privados, beneficiando a los hogares de una forma diferenciada.

El análisis de la equidad del gasto público en educación en México, llevará a determinar si dicho gasto es progresivo o regresivo. El gasto es progresivo cuando llega en mayor proporción a los sectores más pobres que a los más ricos de la población. Y es regresivo cuando el gasto llega en mayor proporción a los sectores más ricos que a los más pobres. *“Además existe una fuerte relación entre pobreza y educación sustentada, por algunos estudios, los cuáles han encontrado que por cada año adicional de estudios del cabeza de familia, baja en 5% la posibilidad de que el hogar sea pobre, de tal modo que la educación ejerce un poderoso efecto negativo sobre la probabilidad de ser pobre”* (Vargas, 2012:12).

La equidad del gasto público en educación sirve para generar una equidad en condiciones de acceso y de disponibilidad de medios de aprendizaje. Si se brindan preferencialmente oportunidades de educación donde antes no existían o en zonas donde la población tiene inconvenientes para acceder al sistema educativo, entonces hay elementos de equidad educativa (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

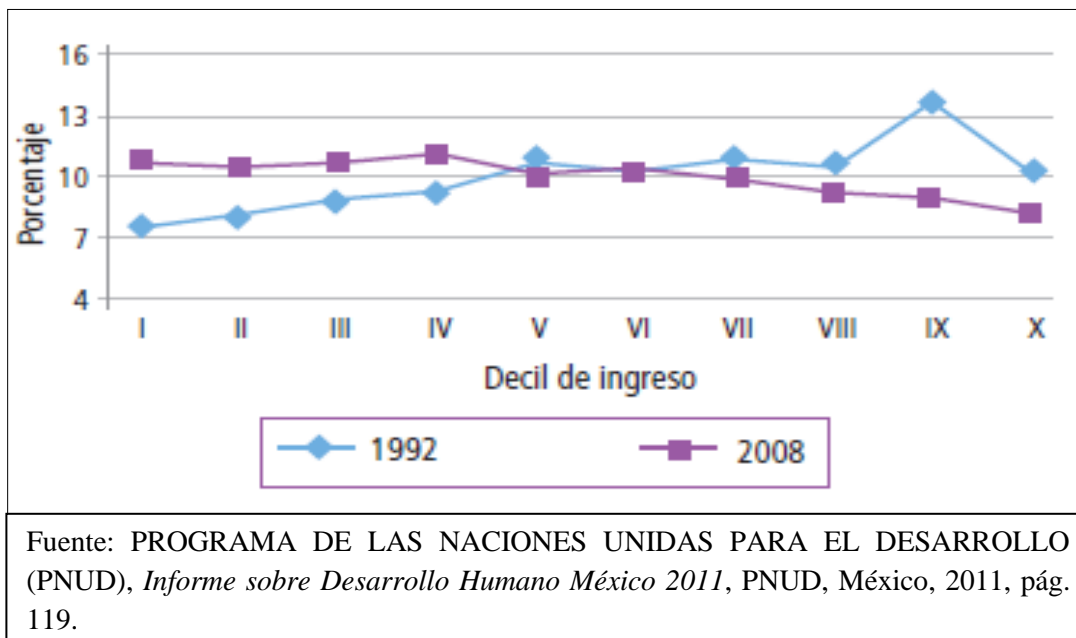
El ingreso es una poderosa vía de acceso a un conjunto amplio de satisfactores, por ejemplo, el ingreso puede ser un indicador de mayor capacidad de gasto privado en educación, de mayor escolaridad de los padres o de mayor equipamiento público. El ingreso familiar, es la suma de todos los ingresos compuestos por remuneraciones al trabajo, ingresos por negocios propios, cooperativas, sociedades, rentas de la propiedad con la excepción de transferencias las cuáles, a su vez, se componen de jubilaciones y pensiones, becas y donativos, así como beneficios de programas sociales (Vargas, 2012: 15).

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), permite inferir el uso del servicio educativo que hacen los hogares de acuerdo con su nivel de ingreso (por nivel educativo). Al combinar la información de la ENIGH con el gasto promedio por alumno, es posible estimar la distribución del gasto público en educación entre los hogares por su nivel de ingreso³⁸.

³⁸ El beneficio total que recibe cada hogar es la suma del gasto imputado de todos los miembros del hogar que acuden a la escuela.

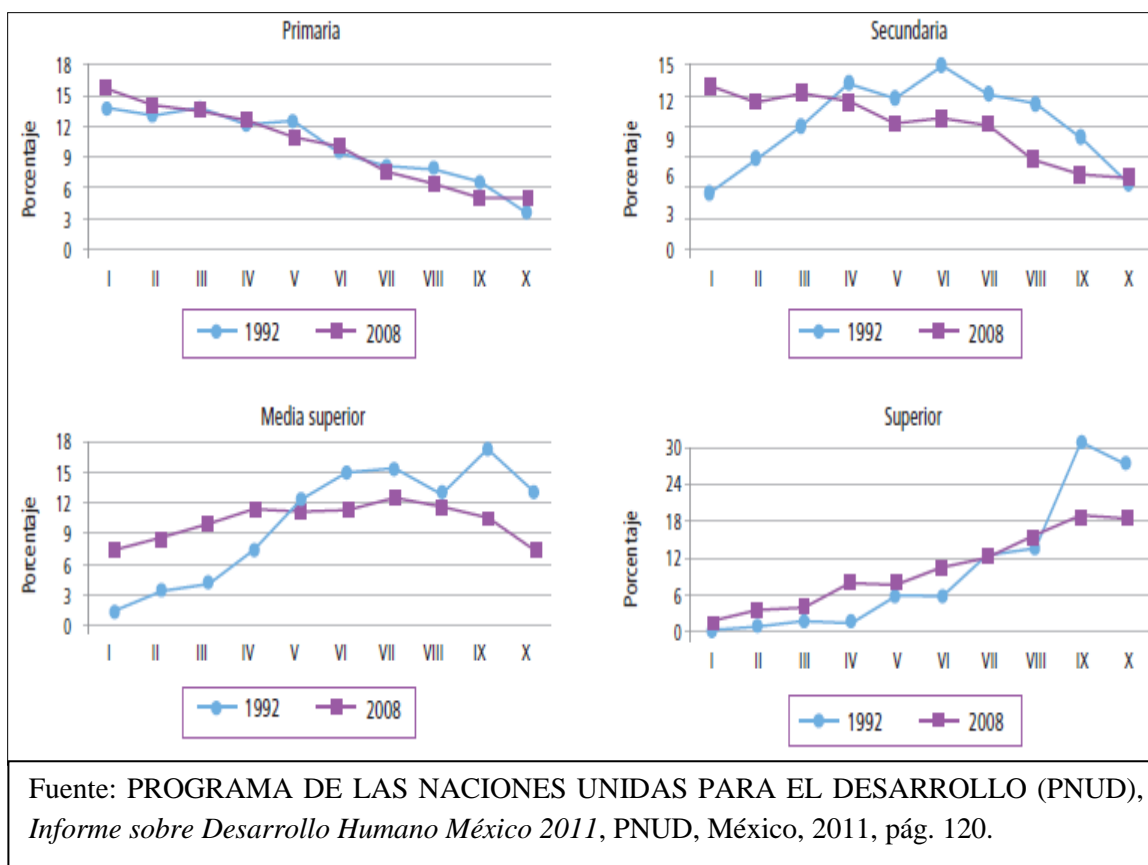
Al analizar la distribución pública del gasto en educación, se observa que entre 1992 y 2008, existe una creciente progresividad del gasto educativo que reciben los hogares, según su decil de ingresos. Es decir, las familias más pobres (decil I) concentraron mayor proporción del total del gasto público en educación, que las más ricas (decil X) (Gráfica 29).

Gráfica 29. Distribución del gasto público en educación por decil de ingreso 1992-2008



Sin embargo, al analizar la situación de progresividad del gasto público en educación por nivel educativo se encuentran conductas distintas entre los diferentes niveles educativos. En 2008, y desde 1992, la educación primaria y en mayor medida la educación secundaria, muestran un aumento en progresividad, por tanto, el beneficio recae en los estratos de menores ingresos. En contraste, el gasto público en educación media superior y superior está lejos de lograr la progresividad alcanzada en la educación básica. La educación media superior en 1992, tendía a favorecer a los estratos de ingreso más alto, en 2008 se comenzó por asignar una participación creciente del gasto público en educación a los deciles de menores ingresos; sin embargo los mayores beneficios se siguen concentrando en los estratos intermedios. Por su parte, el gasto público en educación superior es absolutamente regresivo para 1992 y 2008, se observa que la participación del gasto de los primeros deciles es nulo (Gráfica 30).

Gráfica 30. Distribución del gasto público por nivel educativo 1992-2008



Se puede deducir que los hogares más pobres demandan más recursos públicos para la educación básica y los hogares más ricos para la educación superior, es decir, el gasto público para la educación básica beneficia en mayor proporción a las familias más pobres del país y el gasto público federal para la educación media y superior beneficia a los hogares más ricos del país. Por tanto, el gasto en educación básica es claramente progresivo y altamente regresivo para la educación media superior y superior.

En términos de equidad, la distribución del gasto público del SEM es equitativa si se analiza de manera agregada, porque se distribuye de manera proporcional entre los diferentes niveles sociales del país. Sin embargo, cuando se analiza por nivel de escolaridad, es equitativo para la educación básica porque beneficia de manera mayoritaria a los hogares con los ingresos más bajos, no obstante, el gasto público en la educación media superior y superior no es equitativo, porque beneficia en menor proporción a los hogares más pobres de la nación.

Si considera al gasto público en educación como un instrumento para mejorar la distribución del ingreso, es porque la educación es un factor para incrementar la productividad y el salario de los trabajadores, de acuerdo a la teoría del capital humano, al implicar con ello que a mayor escolaridad mayor será el salario.

Bajo esta hipótesis, el gasto público para la educación en México no es un instrumento eficaz para mejorar la distribución del ingreso, porque una proporción sumamente pequeña de los hogares más pobres del país se benefician con la educación superior, lo que se traduce en que la mano de obra con poca calificación, tiene escasa posibilidad de recibir instrucción universitaria, como consecuencia tiene pocas posibilidades de incrementar su productividad y mucho menos recibir salarios altos.

5.1.3. EDUCACIÓN E INGRESOS

Como se mencionó en el apartado anterior, en la teoría del capital humano la educación es considerada como una determinante principal para mejorar la productividad de los trabajadores, y con ello, los ingresos laborales que perciben. La relación educación e ingresos se da cuando al aumentar el nivel medio de escolaridad se aumenta los niveles medios de ingreso de los trabajadores, y por tanto se lograría una distribución más equitativa del ingreso. Por tanto, los ingresos individuales están determinados principalmente por el nivel de habilidades o competencias productivas, las cuales a su vez son determinadas por el nivel de educación de las personas. Para relacionar a la educación con los ingresos en este apartado se utilizan dos elementos de estudio: la relación entre educación y salarios de los trabajadores; y el método de tasa de retorno de la educación para calcular los rendimientos sociales de la educación.

5.1.3.1. EDUCACIÓN Y SALARIO DE LOS TRABAJADORES

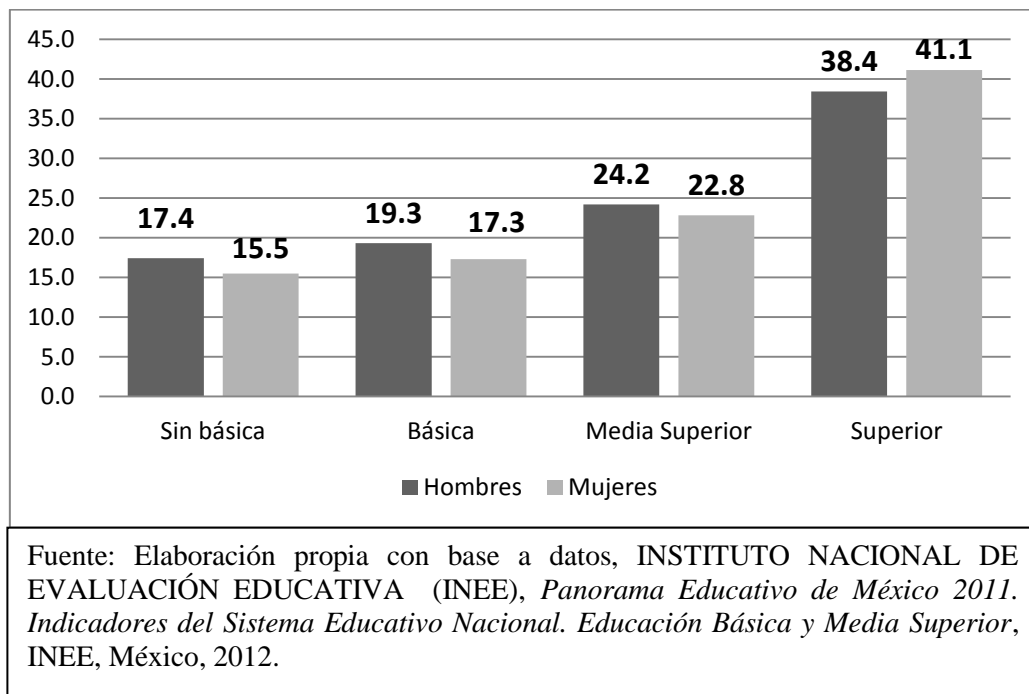
Una de las formas de medir el beneficio de la educación en los ingresos, es por medio del salario por hora de los trabajadores según su nivel de escolaridad³⁹. El indicador muestra la ventaja salarial relativa de la población joven de 15 a 29 años de edad o adulta de 25 a 64 años de edad, por el nivel educativo

³⁹ Los niveles de escolaridad incluyen a quienes tienen estudios formales: sin básica (sin escolaridad, preescolar, primaria incompleta y secundaria incompleta); básica (secundaria completa y bachillerato incompleto); media superior (bachillerato completo y licenciatura incompleta); y superior (técnico comercial con antecedente de bachillerato, normal con antecedente de bachillerato, licenciatura completa, maestría y doctorado incompleto y completo).

alcanzado. Así también, muestra la desventaja salarial, de quienes no han alcanzado los niveles educativos. Por otra parte, la medida ayuda a observar la relación entre educación e ingresos de las personas. Si el salario aumenta con la escolaridad, ello reflejaría la coherencia de que la educación es considerada como un recurso para mejorar las condiciones de vida de la población, y se impactaría positivamente al desarrollo económico.

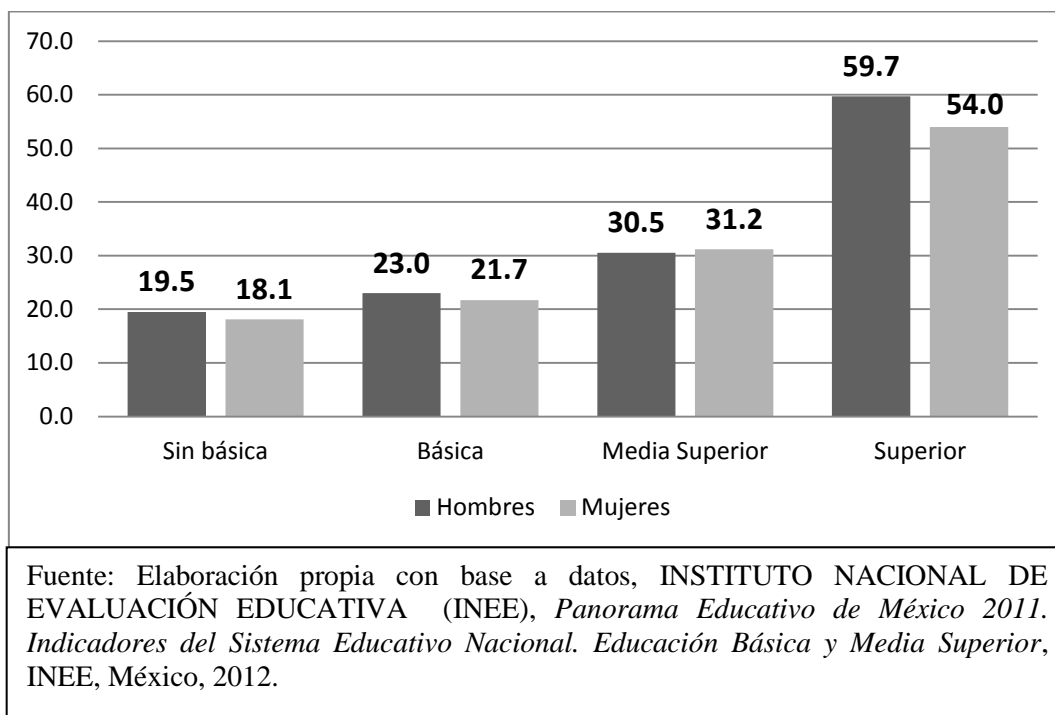
Se puede observar que en el año 2010, existen ventajas salariales según el nivel escolar alcanzado tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, las mujeres más escolarizadas de 15 a 29 años de edad son quienes reciben los mayores beneficios salariales. Cabe destacar que el salario de educación básica a media superior aumenta aproximadamente en cinco pesos, sin embargo, la población joven al pasar de la educación media superior a la superior duplica su salario por hora (Gráfica 31).

Gráfica 31. Salario por hora de la población joven de 15 a 29 años según nivel de estudios en 2010, en pesos



Por otra parte, en el año 2010 sucede lo contrario entre la población adulta de 25 a 64 años, ya que las mayores ventajas salariales recaen sobre los hombres más escolarizados, destacando que las mujeres adultas con el nivel de estudios de media superior reciben ligeramente un mayor salario por hora que los hombres que cuentan con el mismo nivel de estudios (Gráfica 32).

Gráfica 32. Salario por hora de la población adulta de 25 a 64 años según nivel de estudios en 2010, en pesos



5.1.3.2. LOS RENDIMIENTOS SOCIALES DE LA EDUCACIÓN MEDIANTE EL MÉTODO DE LA TASA DE RETORNO

Como se plantea en el tema de esta tesis, la educación es un bien de inversión y como tal, constituye una contribución relevante al desarrollo económico. Puesto que toda inversión enfrenta costos para obtener los beneficios esperados. La relación existente entre costos y beneficios se puede ver desde dos visiones: i) la privada, que compara los costos y beneficios directos, valorados a precios de mercado, para escoger la alternativa que maximice el volumen y tasa de ganancia para el dueño de los recursos que se asignan al proyecto; y ii) la social, en la que se consideran también costos y beneficios indirectos a precios de eficiencia, buscando maximizar la rentabilidad de la inversión sobre la sociedad en su conjunto.

Tanto la evaluación privada como la social parte de un principio, el cual compara los beneficios con los costos del proyecto, y si los beneficios son mayores que los costos, existe la indicación de que al proyecto debería, en principio, ser aprobado. Por tanto, si los beneficios son mayores que los costos, en consecuencia, existe un excedente, el cual debe ser mayor que el costo de oportunidad del capital utilizado en el proyecto. Desde la perspectiva de la evaluación social, se considera el costo de oportunidad del capital en el largo plazo, como el costo del uso alternativo del capital en otro tipo de proyectos.

La tasa de retorno o de rentabilidad de la educación es la tasa de descuento que iguala el valor presente de los ingresos adicionales que recibe un individuo durante su vida laboral, debido a los niveles educativos que va consiguiendo, contra los costos requeridos para alcanzar dichos niveles educativos. Si los ingresos son mayores que los costos, existirá el excedente y la inversión deberá de realizarse.

Es importante mencionar que la tasa social de rendimiento de la educación es de suma relevancia para el análisis de las políticas públicas, aunque se está midiendo la rentabilidad privada, al asignar los costos del financiamiento público, por ende, se calculará el beneficio neto para la sociedad. En este contexto, las políticas de asignación del gasto público se determinarán por las tasas sociales, más que las privadas.

Para señalar el tiempo en que el Estado recupera el gasto efectuado al financiamiento de la educación en México, se toma como base el ejemplo de un artículo elaborado por los autores Barceinas y Raymond (2003), en el cual se trata de contabilizar, por un lado, los costos públicos en educación, y por el otro, los beneficios públicos de la inversión.

La base de datos utilizada fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1998 (ENIGH-98). Cabe mencionar que los datos referentes a los ingresos son individuales, pero los que le conciernen al consumo están a nivel de hogar, se seleccionaron los hogares cuya cabeza de familia es el único perceptor de los ingresos salariales en el hogar y se acoto a las familias en hombres entre 16 y 65 años que tienen un solo tipo de ingresos y es salarial. Una vez realizado el acotamiento, la muestra se redujo a 2,038 individuos.

Los ingresos en la ENIGH-98 son netos. Por tanto, a partir de las tabulaciones del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de 1998, se calculó el ingreso bruto para cada uno de los individuos de la muestra. Por otro lado, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que cada individuo erogó, se calculó de acuerdo a la Bitácora Fiscal Básica de 1998. La base de datos resultante contiene la información individual sobre ingresos brutos y netos, consumo, impuesto sobre la renta, y pago del IVA, todo con periodicidad trimestral. La ENIGH-98, proporciona la información sobre los niveles educativos, la edad, antigüedad del empleo, y la ocupación y situación laboral del individuo, ya sea su posición, ocupación, rama económica, etc. Al realizar el análisis de los datos, se observa que existe una correlación positiva entre el nivel de estudios y los ingresos. Por otro lado, ya que el ISR es un impuesto progresivo, los individuos sin estudios pagan 15.1%, los de primaria pagan 19.1% y así continuamente, hasta llegar al pago de 31.2% para los individuos que cuentan con estudios universitarios. La tasa promedio de IVA es de 6.2% y es creciente conforme se incrementa el nivel de estudios, y por lógica, los ingresos. En este contexto, a menor ingreso mayor propensión a consumir artículos de primera necesidad (generalmente alimentos), que están exentos

del pago del IVA. También se nota que el ahorro para los niveles de baja escolaridad e ingresos es negativo y va en aumento conforme aumenta el nivel escolar (Cuadro 25).

Cuadro 25. Estructura de ingreso, consumo e impuestos promedios por niveles educativos, en pesos por trimestre

Escolaridad	Sin Estudios	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Universidad
Ingreso bruto	5116	7724	10385	19588	43279
Ingreso neto	4345	6247	8095	14257	29784
ISR	771	1477	2289	5330	13494
% ISR / ingreso bruto	15.1	19.1	22.0	27.2	31.2
Consumo	5226	6649	8662	13256	25837
Ahorro	-881	-402	-567	1001	3947
IVA	275	373	537	905	1820
% IVA/ consumo	5.3	5.6	6.2	6.8	7.0

Fuente: BARCEINAS, Fernando y RAYMOND, José Luis, *¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?*, Investigación Económica, vol. LXII, no. 244, México, 2003, pág. 145.

Al analizarse los costos públicos y privados trimestrales en educación por niveles educativos, se observa que a mayor nivel educativo mayor es el gasto, tanto público como privado (Cuadro 26).

Cuadro 26. Costos trimestrales de la educación por niveles educativos y por individuo en pesos

	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Universidad
Privado	212	358	1012	2219
Público	1253	1995	2878	5587
Total	1465	2352	3890	7806

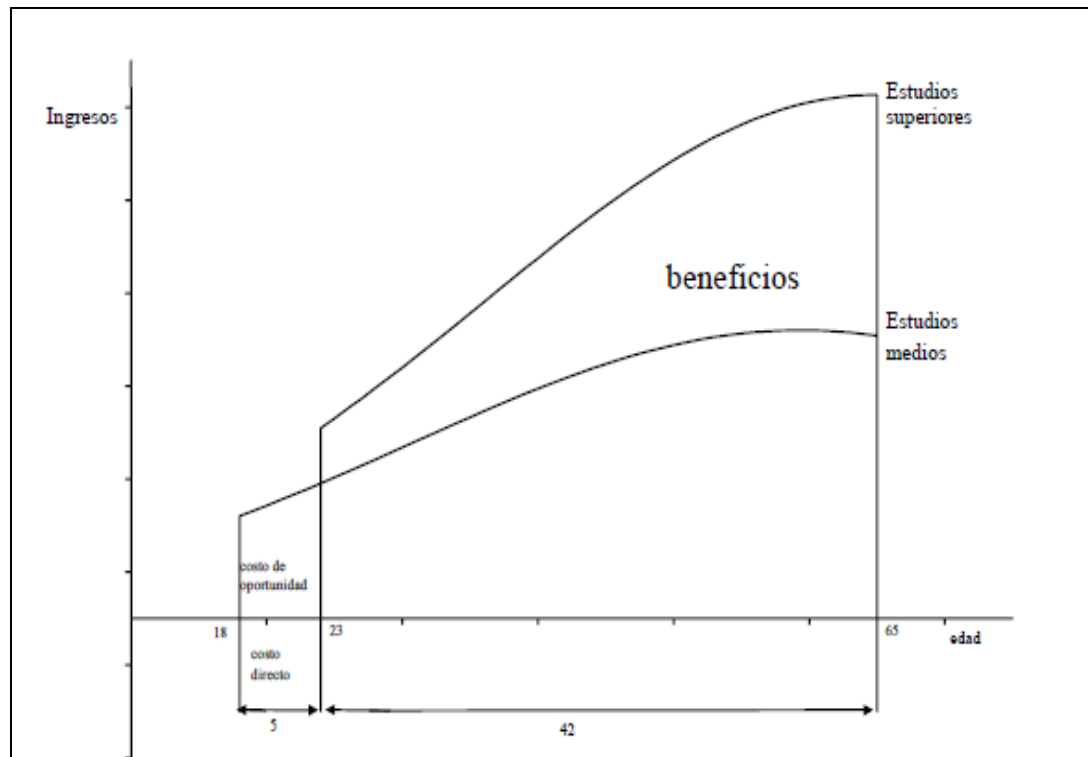
Fuente: BARCEINAS, Fernando y RAYMOND, José Luis, *¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?*, Investigación Económica, vol. LXII, no. 244, México, 2003, pág. 145.

Para explicar la metodología del estudio, los autores consideran dos niveles de educación, el nivel medio (med) y el superior (sup). El individuo con el nivel medio comienza su vida laboral a los 18 años, mientras que el de nivel superior a los 23 años (Gráfica 33). Si ambos se retiran a los 65 años, y el individuo del nivel superior obtiene mayores ingresos, debido a su nivel escolar, éste obtendrá unos beneficios (Área “beneficios” en la gráfica 33) durante 42 años. Los beneficios, es la diferencia salarial ($Y_{sup} - Y_{med}$). Sin embargo, los individuos para estudiar el nivel superior, incurren en dos tipos de costos: 1) los ingresos que se dejan de percibir durante cinco años (Y_{med}) o costo de oportunidad (Área “costo de oportunidad” en la gráfica 33) y, 2) los costos directos de estudiar (C_{sup} y área costo directo de la gráfica

33). Por tanto, la tasa de rentabilidad r es la que iguala el flujo de beneficios y costos, los cuales son el de oportunidad y el directo, descontados a un punto en el tiempo, esto es la r que se obtiene al resolver la siguiente ecuación.

$$\sum_{t=1}^{42}(Y_{sup} - Y_{med})_t (1 + r)^{-t} = \sum_{t=1}^5(Y_{med} + C_{sup})_t(1 + r)^t \quad (1)$$

Gráfica 33. Perfiles edad- ingreso



Fuente: BARCEINAS, Fernando y RAYMOND, José Luis, *¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?*, Investigación Económica, vol. LXII, no. 244, México, 2003, pág. 147.

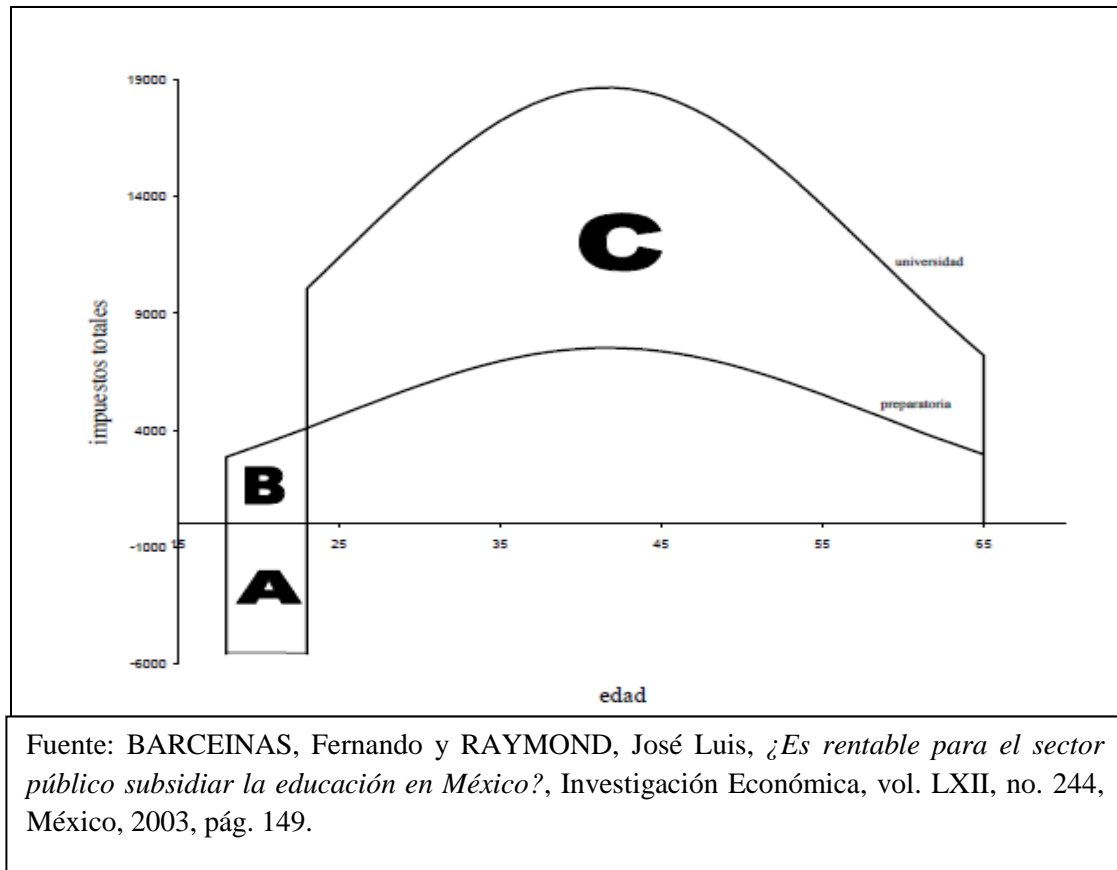
La metodología además de considerar el costo directo, permite introducir el costo público de la educación, que da origen al rendimiento social. Los costos directos (C_{sup}) incluirán únicamente el costo de la matrícula y del material escolar, como libros, transporte, etc. Como el objetivo es calcular tasas sociales de rendimiento, C_{sup} debe incluir el costo público de la financiación del ciclo educativo.

En el estudio, los ingresos salariales (Y) por niveles educativos corresponden a los valores predichos derivados de una función de ingresos, que bien puede ser una sola función con variables dummies⁴⁰ (una por nivel educativo), o bien una función para cada nivel educativo en consideración. La primera alternativa impone la misma forma en el perfil edad-ingreso a todos los niveles (ya que se comparten los mismos coeficientes de experiencia o edad), lo que da origen al modelo denominado restringido, la segunda alternativa permite que cada nivel educativo tenga su forma particular de perfil edad-ingreso, llamándose así modelo no restringido.

La metodología propuesta para calcular el rendimiento de la inversión pública educativa, en este caso entre el nivel universitario y el de bachillerato, desde el punto de vista del gobierno, se da mediante el cálculo de los impuestos totales (ISR más IVA) de un individuo con el nivel de estudios universitarios y el de uno con estudios de preparatoria, ambos mostrarían un perfil de impuesto (Gráfica 34). Como el individuo con estudios universitarios tiene mayores ingresos que el de preparatoria, debe pagar más impuestos, lo que genera un beneficio al gobierno (correspondiente al área C de la gráfica 34). Sin embargo, el hecho de que un individuo cuente con estudios universitarios genera un costo público, que consta de dos componentes: 1) el gasto total del sector público en educación universitaria (correspondiente al área A de la gráfica 34) y, 2) los impuestos dejados de percibir por el gobierno durante el tiempo de estudios (correspondientes al área B de la gráfica 34). La Tasa Interna de Rendimiento que iguala el beneficio público (área C de la gráfica 34) con el costo público (áreas A y B en la gráfica 34) constituye el rendimiento del gasto público en educación universitaria contra preparatoria.

⁴⁰ En el análisis de la función, en este caso la de ingresos, la variable independiente está influida no sólo por variables de razón de escala, sino también por variables que son esencialmente cualitativas por naturaleza, por ejemplo: sexo, raza, color, religión, nacionalidad, etc. Puesto que tales variables usualmente indican la presencia o ausencia de una cualidad o atributo don de escala nominal. Se pueden cuantificar tales atributos mediante la elaboración de variables artificiales que tomaran los valores 0 y 1, donde 1 indicara la presencia o posesión de ese atributo y 0 la ausencia de tal atributo. Por ejemplo, 1 puede indicar una persona que se ha graduado de la universidad y 0 que no lo ha hecho. Las variables que adquieren valores 0 y 1 se llaman variables dicótomos y son variables para clasificar un dato en categorías y son mutuamente excluyentes (Gujarati, 2004: 285-286).

Gráfica 34. Perfiles edad- impuestos



A partir de la metodología descrita con anterioridad, se calcularon las tasas de rendimiento privadas y sociales, tanto marginales, es decir, con respecto al nivel de estudios inmediatamente inferior, como en términos absolutos, esto es, con relación al nivel “sin estudios”. Los resultados se presentan en el cuadro 27.

Cuadro 27. Tasas de rendimientos de la educación privados y sociales en porcentaje para 1998

RENDIMIENTOS PRIVADOS				
	Modelo no restringido		Modelo restringido	
	Marginal	Absoluta	Marginal	Absoluta
Primaria	6.2	6.2	7.7	7.7
Secundaria	16.1	8.2	11.7	7.9
Preparatoria	27.1	12.2	19.8	11.0
Universidad	16.6	13.7	14.7	12.2
RENDIMIENTOS SOCIALES				
	Modelo no restringido		Modelo restringido	
	Marginal	Absoluta	Marginal	Absoluta
Primaria	4.8	4.8	5.7	5.7
Secundaria	11.8	6.7	9.1	6.3
Preparatoria	20.8	9.9	15.5	9.0
Universidad	13.5	11.2	11.7	10.0

Fuente: BARCEINAS, Fernando y RAYMOND, José Luis, ¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?, Investigación Económica, vol. LXII, no. 244, México, 2003, pág. 149.

En el cuadro anterior se puede observar que los mayores rendimientos marginales corresponden a los estudios de preparatoria, seguidos de los universitarios, de secundaria, y finalmente los primarios. Cabe mencionar, que el modelo no restringido proporciona rendimientos mayores que los obtenidos a través del modelo restringido.

Por otra parte, al analizar los beneficios que son la diferencia de impuestos totales que el individuo con mayor nivel educativo debe pagar respecto al individuo con un menor nivel educativo. Los resultados se presentan de la misma forma en marginales y absolutos, y se puede observar que desde cualquier punto de vista, la inversión educativa es evidentemente rentable. Por nivel educativo, para el sector público resulta más rentable financiar los tres años de preparatoria (16.7%), seguido de los cinco años de licenciatura (13.9%). Los estudios de educación primaria son los menos rentables para el gobierno, debido a la diferencia de ingresos y por ende, al menor pago de impuestos. Por último, no obstante que los costos de la educación se incrementan conforme lo hace el nivel educativo, los rendimientos absolutos siempre son crecientes, debido a que los ingresos se incrementan conforme se escala en el nivel educativo, y más se van compensando los costos educativos, tanto en valores como en el tiempo (Cuadro 28).

Cuadro 28. Tasas de rendimientos públicos de la educación en porcentaje de hombres de cabeza de familia para 1998

Escolaridad	Marginal	Absoluta
Primaria	5.7	5.7
Secundaria	10.2	7.4
Preparatoria	16.7	10.3
Universidad	13.9	11.8

Fuente: BARCEINAS, Fernando y RAYMOND, José Luis, *¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?*, Investigación Económica, vol. LXII, no. 244, México, 2003, pág. 149.

Otra manera alternativa en que los autores evalúan e interpretan los resultados, es determinando en qué año de la vida de cada individuo recupera el sector público la inversión en educación que se ha efectuado sobre dicha persona. Con el objetivo de analizar la sensibilidad de los resultados en términos de la tasa de interés real en este proceso, se llevó a cabo el ejercicio con tres distintas tasas de interés real: 0%, 3.5% y 7%. Los resultados arrojaron que si el gobierno financia 6 años de estudio a una tasa real del 0%, el individuo con estudios primarios devuelve al sector público a la edad de 30 años el costo de los estudios. Si la tasa es al 3.5% la devolución se realiza a los 38 años de edad, y por último, si la tasa de interés es del 7%, la devolución no se llega a completar, debido a que a esa tasa la deuda con el sector público no llega a disminuir. Evidentemente, a mayor tasa de interés, mayor será el periodo que los individuos necesitan para saldar su deuda educativa con el sector público y a un nivel más alto de estudios el sector público se tardará menos en recuperar la inversión debido a los mayores ingresos generados, y por ende al pago de impuestos (Cuadro 29).

Cuadro 29. Edad de recuperación de la inversión educativa en 1998

Escolaridad	Tasa de interés real		
	0.0%	3.5%	7.0%
primaria- sin estudios	30	38	-
secundaria- sin estudios	27	32	50
preparatoria- sin estudios	25	28	32
universidad- sin estudios	28	29	32
secundaria- primaria	26	28	33
preparatoria- secundaria	24	25	26
universidad- preparatoria	29	30	32

Fuente: BARCEINAS, Fernando y RAYMOND, José Luis, *¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?*, Investigación Económica, vol. LXII, no. 244, México, 2003, pág. 154.

El énfasis de la investigación de Barceinas y Raymond (2003), radica en analizar la rentabilidad de la inversión del sector público en educación, llegándose a determinar que un mayor nivel educativo genera mayores ingresos para los individuos y en consecuencia se reporta un mayor nivel de pago de impuestos (IVA e ISR). De acuerdo con los cálculos realizados por los autores, el gasto público en educación, no es como tal un gasto, sino más bien una inversión y sumamente rentable.

5.2. LA IMPORTANCIA DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Uno de los objetivos de la política educativa es elevar la calidad educativa, sin embargo, es difícil definir teórica, operacional y cuantitativamente la calidad educativa, debido a su carácter multidimensional y que abarca todo elemento integrante del sistema educativo.

Lo que sí se puede determinar, es que la calidad educativa, es un concepto de equidad, donde se debe de asegurar una igualdad de oportunidades de educación de calidad para todos, debiendo de ser ésta última relevante y pertinente, es decir, que los contenidos de aprendizaje de los alumnos sean adecuados a las exigencias de la sociedad y del desarrollo integral del individuo y, adaptables a las necesidades económicas, sociales y culturales.

En este contexto, para definir la calidad educativa se tiene que tomar en cuenta sin lugar a dudas, el aprendizaje del estudiante, que a su vez depende de otros factores, tales como las diferencias socio-económicas individuales o colectivas de los alumnos, las condiciones de las escuelas y el desempeño de los maestros, dichos factores explican las variaciones en los resultados de aprendizaje.

Cuando se habla de calidad en la educación, comúnmente se piensa en las características de la oferta de los servicios educativos, sin embargo, las evaluaciones de la calidad educativa, se centran en los resultados de rendimiento académico.

En un primer inicio los principales indicadores para evaluar la calidad de la educación eran las tasas de aprobación, reprobación y deserción escolar, manteniendo el supuesto de que aquellos estudiantes que se mantenían en el sistema educativo y aprobaban el año escolar, avanzando de un grado escolar a otro, estaban aprendiendo. Sin embargo, es un indicador relativo porque existen muchos alumnos sobre todo hijos de migrantes que se ven obligados abandonar sus estudios en el país, con lo cual no quiere decir que no estén aprendiendo o que la calidad de la educación ha disminuido. Por tanto, son indicadores insuficientes para saber si realmente los estudiantes están adquiriendo conocimientos.

Para medir los niveles de aprendizaje se han desarrollado en las últimas décadas, diversas pruebas estandarizadas de aprovechamiento escolar que se aplican a nivel nacional e inclusive internacional para

establecer un comparativo y sobre todo conocer los porcentajes de los estudiantes que han adquirido conocimientos mínimos, de lo que está requiriendo la sociedad del conocimiento.

Para el caso de México, existen tres mediciones importantes:

- 1) El Examen de Calidad y Logro Educativo (EXCALE), desarrollado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- 2) La Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), implementada por la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- 3) El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su siglas en inglés), elaborado por la OCDE.

5.2.1 RESULTADOS DE LA PRUEBA EXCALE

Los Excale son pruebas de aprendizaje que evalúan los contenidos curriculares de las asignaturas que se enfatizan en los planes y programas de estudio nacionales, así como en los libros de texto y en otros materiales educativos. Los Excale parten de la premisa de que las puntuaciones de la prueba muestran qué tanto los estudiantes saben y pueden hacer respecto al currículo nacional de las asignaturas evaluadas.

Las asignaturas que se evaluaron en el año 2008, fueron dos: español y matemáticas. El Excale de español valoró dos componentes curriculares: Comprensión lectora y Reflexión sobre la lengua. Por su parte, en matemáticas se evaluaron diferentes contenidos temáticos, respecto al área.

Los resultados arrojados en el año 2008, fueron que entre los alumnos de tercero de primaria, una cuarta parte no alcanzó el dominio básico de logro educativo en español y una tercera parte, en matemáticas. Por otra parte, de los estudiantes de sexto de primaria, 17 de cada 100 estudiantes no lograron los aprendizajes mínimos en matemáticas y 18 de cada 100 en español. En la secundaria, la mitad no alcanzaban el nivel básico de logro escolar en matemáticas y una tercera parte, en español. Al comparar la educación indígena y la privada, es posible apreciar las fuertes desventajas de aprendizaje que tienen que enfrentar los más pobres (Cuadro 30).

Cuadro 30. Porcentaje de estudiantes que obtienen logros de aprendizaje por debajo del nivel básico nacional, según EXCALE 2008

	Promedio nacional		Primarias indígenas/ secundarias y telesecundarias		Escuelas privadas	
	Matemáticas	Español	Matemáticas	Español	Matemáticas	Español
3 primaria	31%	25%	72%	41%	13%	8%
6 primaria	17%	18%	43%	47%	3%	2%
3 secundaria	51%	33%	62%	51%	24%	8%

Fuente: Elaboración propia con base a datos, INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), *Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, INEE, México, 2008.

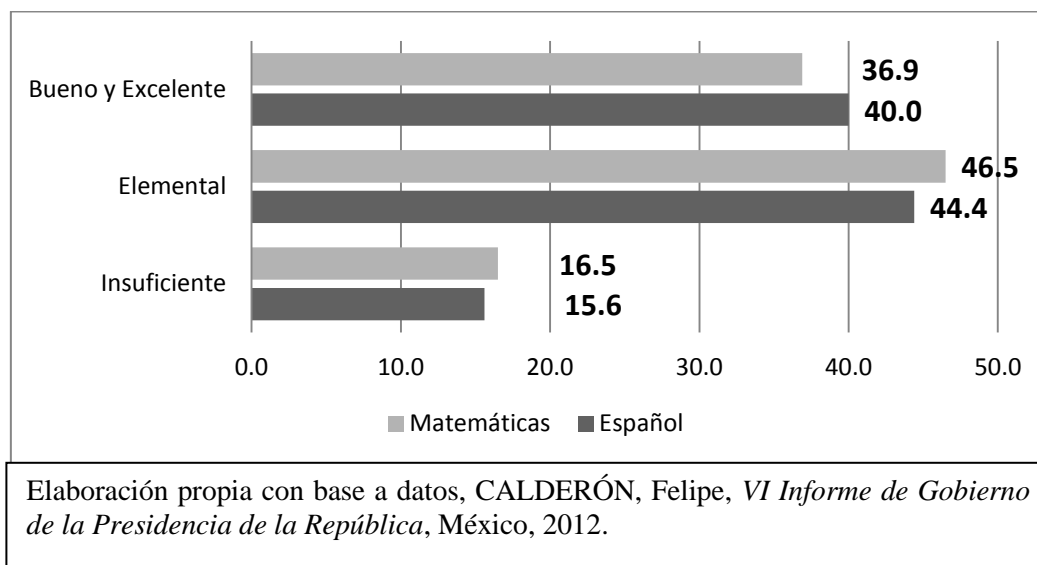
En el año 2010 los EXCALE evaluaron a los alumnos que cursaban el último grado de educación media superior del país, para determinar el dominio de los mismos en expresión escrita y formación ciudadana. Se obtuvo que los porcentajes de estudiantes en los dominios evaluados, obtuvieron un logro insuficiente. En el caso de expresión escrita, se observa que a nivel nacional son seis de cada 10 estudiantes (56.9%) quienes, si bien eran capaces de escribir textos informativos o apelativos, no producían textos argumentativos, no lograban construir conclusiones de las temáticas abordadas en sus escritos y mostraron un uso incipiente de la puntuación. En cambio, en el dominio de formación ciudadana, a nivel nacional, sólo uno de cada 10 estudiantes (8.0%) obtuvo un logro insuficiente, implicando así que los alumnos tienen conciencia de situaciones en donde se aplican los valores humanos (INEE, 2012: 288).

5.2.2. RESULTADOS DE LA PRUEBA ENLACE

La SEP desde el año 2006 lleva a cabo la prueba ENLACE, que se aplica en todos los establecimientos educativos de la República mexicana. Aunque existe un mejoramiento ligero pero sostenido entre 2006 y 2011 en los resultados de aprendizaje, existen importantes rezagos.

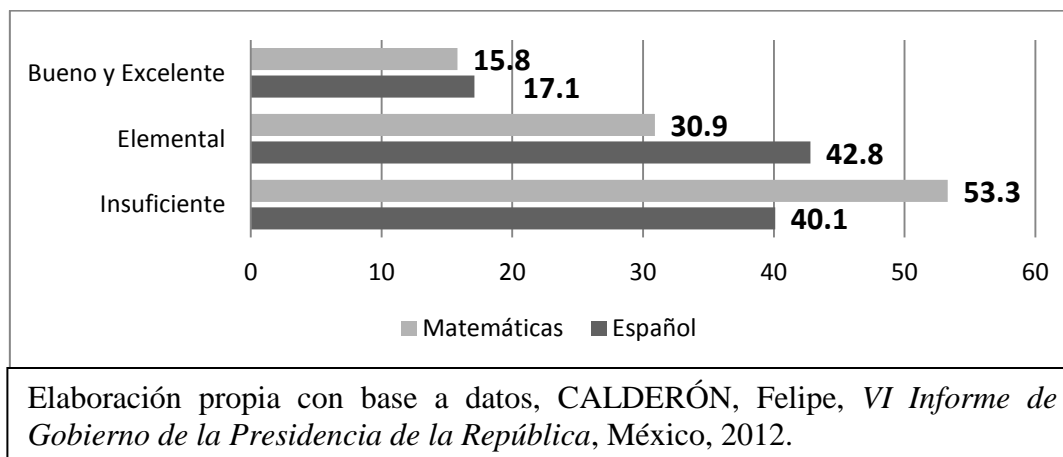
En 2011 más del 60% de la población en educación primaria, tenían conocimientos elementales o insuficientes en matemáticas y español (Gráfica 35).

Gráfica 35. Porcentaje de estudiantes de primaria con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE 2011



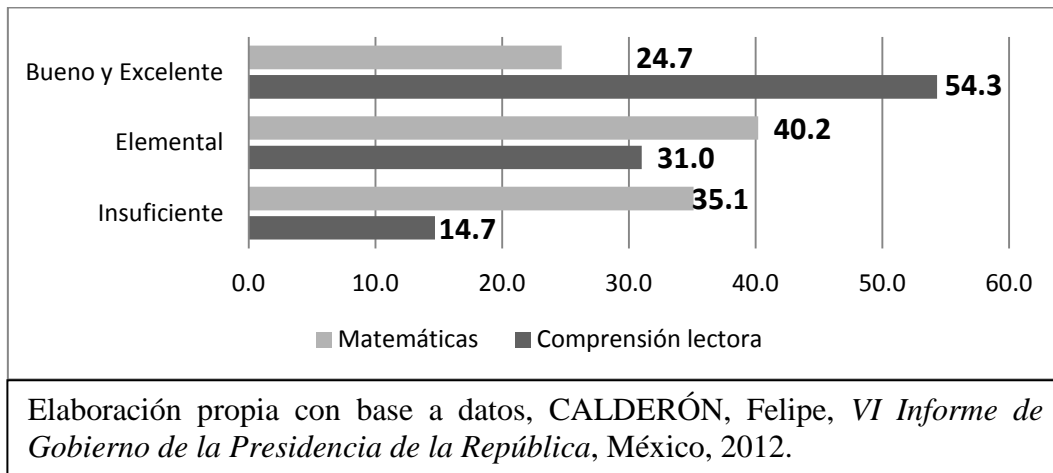
En secundaria, los estudiantes con conocimientos insuficientes en matemáticas en 2011 reportaron ser más del 50%, por tanto, tan solo el 15% de la población de educación secundaria obtuvieron resultados buenos y excelentes en la materia. En español, un 82.9% de los estudiantes de educación secundaria, contaron con conocimientos elementales e insuficientes (Gráfica 36).

Gráfica 36. Porcentaje de estudiantes de secundaria con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE 2011



Por último, en educación media superior, más de la mitad de la población obtuvieron en 2011, conocimientos buenos y excelentes en comprensión lectora, y por el contrario más de la mitad de la población presentaron resultados elementales e insuficientes en matemáticas (Gráfica 37).

Gráfica 37. Porcentaje de estudiantes de educación media superior con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE 2011

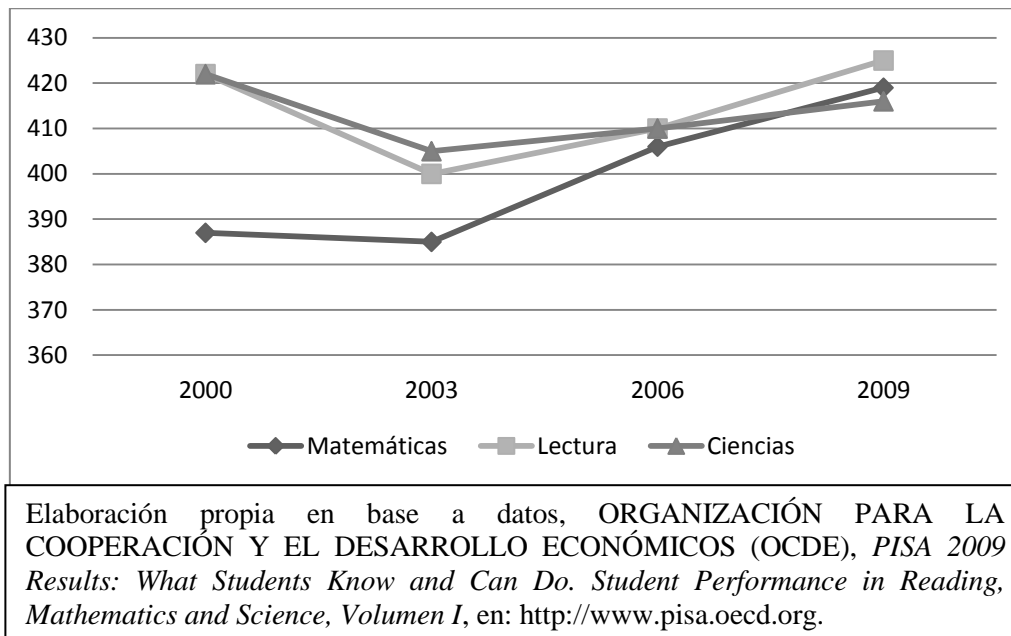


5.2.3. RESULTADOS DE LA PRUEBA PISA

El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), fue desarrollado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con el fin de medir el grado de conocimientos y habilidades esenciales para la participación plena en la sociedad del conocimiento que manejan los estudiantes que están próximos a completar la educación obligatoria. La evaluación de competencias se realiza para los jóvenes de 15 años que están en cualquier grado escolar a partir de primero de secundaria y hasta el último grado de educación media superior. La prueba se realiza cada tres años, las áreas evaluadas son lectura, matemáticas y ciencias. Cabe destacar que no es una evaluación curricular. El INEE es el responsable de coordinar el programa en México, en el cual en el año 2009, se participó con 38,250 estudiantes de 1,535 escuelas.

Los resultados de PISA 2009 muestran mejoras en el rendimiento de aprendizaje para México desde el año 2000. En Lectura, México obtuvo 425 puntos, cifra superior a la obtenida en las pruebas de 2000, 2003 y 2006. El incremento de México en lectura a partir de los 400 puntos obtenidos en 2003, es estadísticamente significativo. En matemáticas, (donde PISA comenzó sus mediciones en 2003) con 419 puntos, México es el país con el más alto incremento en desempeño con 33 puntos porcentuales de incremento entre 2003 (385 puntos) y 2009. En ciencias, (donde PISA comenzó sus mediciones en 2006), México obtuvo 416 puntos en 2009, 6 puntos por arriba de lo obtenido en 2006 (Gráfica 38).

Gráfica 38. Resultados del examen PISA en México 2009



A pesar de los avances, el SEM sigue enfrentado retos importantes. De acuerdo con los resultados PISA realizados en 2009, México es el país de la OCDE que cuenta con el mayor porcentaje de estudiantes con el nivel más bajo de lectura. En dicha materia, Corea y Finlandia son los países de la OECD de más alto desempeño, con puntajes de 539 y 536 respectivamente. Sin embargo, la economía asociada Shanghai-China los supera por un margen significativo con un puntaje de 556. Los países o economías de alto desempeño en comprensión de lectura, son Hong Kong-China (con un puntaje promedio de 533), Singapur (526), Canadá (524), Nueva Zelanda (521), Japón (520) y Australia (515). Por otra parte, Holanda (508), Bélgica (506), Noruega (503), Estonia (501), Suiza (501), Polonia (500), Islandia (500), Liechtenstein (499), también tienen un desempeño superior al promedio de la OECD que es de 494 puntos. Estados Unidos, Suecia, Alemania, Irlanda, Francia, Dinamarca, El Reino Unido, Hungría, Portugal, y la economía asociada China-Taipei tienen puntajes cercanos al promedio de la OECD. Como se mencionó, el país de la OECD con el menor desempeño es México con un promedio de 425 puntos. Esto significa que la brecha entre los países de la OECD con mayor y menor desempeño es de 114 puntos, que equivale a más de dos años de escolaridad (OCDE, 2010).

Corea, con una media nacional de 546 puntos, fue el país de la OECD de mayor desempeño en las pruebas PISA 2009 de matemáticas. Los países y economías asociadas Shanghai-China, Singapur y Hong Kong-China, se ubicaron en los lugares primero, segundo y tercero respectivamente. En la evaluación, los países de la OECD Finlandia, Suiza, Japón, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Bélgica, Australia, Alemania, Estonia, Islandia, Dinamarca, Eslovenia y los países y economías asociadas China-Taipéi,

Liechtenstein, y Macao-China también tuvieron desempeños en matemáticas significativamente por encima del promedio de la OECD que fue de 496 puntos, México nuevamente se colocó por debajo de la media al presentar 419 puntos de aprendizaje en matemáticas (OCDE, 2010).

Shanghai-China, Finlandia, Hong Kong-China y Singapur tienen los mayores desempeños en la evaluación de Ciencias de PISA 2009. En Ciencias, Nueva Zelanda, Canadá, Estonia, Australia, Holanda, Alemania, Suiza, El Reino Unido, Eslovenia, Polonia, Irlanda y Bélgica, así como los países y economías asociadas China-Taipei, Liechtenstein y Macao-China también tuvieron desempeños significativamente superiores al promedio de la OECD que fue de 501 puntos, por tanto México estuvo por debajo de la media al contar con 416 puntos en esta prueba (OCDE, 2010).

Los resultados de las pruebas antes mencionadas, también demuestran que es posible mejorar, puesto que México fue el país que más avanzó entre 2003 y 2009, con un incremento de 33 puntos; seguido de Brasil (que avanzó 30 puntos) y Turquía, Grecia y Portugal, que mejoraron en más de 20 puntos.

5.3. EL GASTO GUBERNAMENTAL EN LA EDUCACIÓN COMO UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Como se determinó al inicio del capítulo, para que el gasto público impacte en el desarrollo económico, debe ser equitativo y enfocado a la calidad de la educación, si se logran estos dos objetivos se determinará que el gasto gubernamental destinado a la educación es eficiente.

Las condiciones en las que llegan los alumnos al SEM presentan cierto tipo de características, como el hecho de que no llegan en igualdad de condiciones económicas y sociales. Dichas condiciones crean desigualdades que se deben de tomar en cuenta en el diseño de las políticas educativas que deseen mejorar la calidad educativa. En la calidad de la educación, influyen factores como los recursos de una economía, la política nacional, los planes y programas de estudio, los docentes, etc. Sin embargo, el factor que condiciona la calidad educativa de cualquier país es la cantidad y la aplicación eficiente de los recursos financieros, materiales y humanos.

Al analizar los recursos públicos destinados a la educación, se tienen efectos importantes en la ampliación del acceso y en la mejora de la calidad educativa. En cuanto al acceso, el financiamiento educativo tendrá un impacto casi automático ya que a mayor gasto mayor será la posibilidad de ampliar la oferta y contratar servicios educativos. Sin embargo, el impacto del gasto sobre indicadores de calidad, es mucho más difícil de observar y de cuantificar.

Aunque no sea una medida precisa de la calidad de los sistemas educativos en diferentes países, suele utilizarse el gasto público en educación como porcentaje del PIB como parámetro de la importancia que dan los gobiernos a la educación de su población. El gasto en educación es una inversión mediante la cual se fomenta el crecimiento económico, se realiza la productividad, se contribuye al desarrollo social y personal y se reduce la inequidad social. La proporción del total de recursos financieros dedicados a la educación es una de las elecciones clave que en cada nación realizan el gobierno, las empresas y las familias.

Según datos del año 2009, de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México es uno de los países que destinó mayor proporción al gasto a la educación, invirtiendo 5.0% de su PIB, como lo hicieron en promedio los países pertenecientes a la OCDE. Superando a países desarrollados como Japón e Italia. Se debe aclarar, que el gasto público en educación incluye tanto los gastos de capital como los gastos corrientes. Sin embargo, al comparar el gasto público que destina México a la educación con diversos países, cabría esperar grandes diferencias en los niveles de inversión en educación siguiendo la hipótesis de que la educación es uno de los pilares del crecimiento económico, pero al analizarse los datos, puede observarse que esto no sucede así, y que incluso, en promedio, México destinan una mayor proporción de su PIB a educación que las economías desarrolladas. La idea radica en por qué unas economías crecieron más mientras que la otra permaneció estancada. Es cierto que el gasto público en educación por sí solo no puede explicar el crecimiento de una economía, si ese gasto no impacta en la calidad de la educación prestada por el gobierno. Sin embargo, el gasto público es una buena medida del nivel de educación de un país, ya que es fácilmente cuantificable y permite hacer comparaciones internacionales e intertemporales. Cabe mencionar, que a pesar de que el gasto público en educación como porcentaje del PIB es alto, el gasto por alumno es inferior al promedio de la OCDE, y se observan brechas de desigualdad a medida de que incrementan los niveles educativos. Dicho indicador denota la existencia de rezago.

Al observarse los resultados de aprendizaje, se denota que el gasto público en educación incide negativamente en la calidad de los recursos ejercidos y contratados. Esto se puede deber a la poca flexibilidad de los recursos contratados, por ejemplo, la planta docente, y de la capacidad generada, como las escuelas. Una vez realizado el gasto en los recursos con características inferiores a las deseadas, es difícil mejorar, aunque no imposible, las condiciones de los recursos implementados. Aunado a esto, el bajo rendimiento del gasto en educación puede explicarse por la ejecución del financiamiento, ya que el SEM dispone de escasos recursos para atender aspectos no salariales. *“Del gasto educativo federal en 2010, se observa que 82.6% se destinó al pago de servicios personales, el 2.6% fue asignado a gasto de*

operación, y tan sólo 0.4% de los recursos se dirigieron a inversión educativa. Esto significa que 8 de cada 10 pesos gastados en el sector educativo se utiliza para pagar sueldos y salarios.” (México Evalúa, 2011: 7). En este contexto, los altos costos corrientes dejan poco margen para inversiones en infraestructura o en programas de becas que permitirían captar a más estudiantes dentro del sistema educativo.

Si bien, los salarios implican la mayor parte del gasto, no es una garantía de que estén en niveles adecuados para mantener una fuerza de maestros calificada y motivada. Por tanto, debe considerarse que la expansión de las oportunidades educativas y el incremento de la calidad de la instrucción en el aula dependen en gran medida de un maestro calificado y motivado. A principios del año 2013, se presentó la Reforma Educativa, por el presidente Enrique Peña Nieto, la idea central de la reforma es mejorar la calidad del sistema educativo público, mediante la creación de un sistema profesional de los docentes, haciendo obligatoria la evaluación de los maestros, para ello, se tendría que modificar el artículo tercero constitucional.

En este contexto, el gran desafío que tiene el SEM es lograr la educación para todos, esto no se logrará sin mejorar la calidad de la misma. Si se logran ambas metas, la sociedad tendría que aumentar los ingresos de los individuos a lo largo de toda la vida de los mismos, propiciando así un desarrollo económico más vigoroso, al recaudar más y mayores impuestos. Sin embargo, también se debe de acotar la brecha de desigualdad de aprovechamiento entre los diferentes niveles socioeconómicos, para ello el gobierno debe de diseñar también políticas que traten de reducir dichas desigualdades, en vez de acentuarlas aun más.

El gasto público en educación es clave para ayudar a la nación a alcanzar el desarrollo, en tiempos en que existe un rápido cambio tecnológico. El gasto gubernamental en educación debe de ser una estrategia, para combatir una serie de deficiencias y superar diversos obstáculos. El gasto en educación debe promover un sistema educativo de calidad, ofreciendo a su demanda el potencial de aprendizajes que sean relevantes para cubrir las necesidades actuales y futuras de los educandos y de la sociedad en que los mismos se desenvuelven. El gasto gubernamental debe buscar la eficacia del sistema educativo, entendiéndose a la eficacia como la capacidad de lograr los objetivos propuestos con la totalidad de alumnos que teóricamente deben cursar el nivel, y en el tiempo previsto para ello. El concepto incluye, la cobertura, la permanencia, la promoción y el aprendizaje. Para que el gasto público en educación sea de calidad, debe partir de que diferentes tipos de alumnos acceden a la educación. Al hacerlo, se deben ofrecer apoyos diferenciales a fin de que se logren los objetivos de manera equiparable para todos. La equidad implica dar más a quien más lo necesita, solo así la equidad se verá reflejada en la eficiencia. Y

por último, el gasto público será eficiente si al comparar el sistema educativo de la nación con otros sistemas, logra resultados de aprendizaje similares con menores recursos. Esto es economía, la ciencia de la escases aplicada a la educación.

En este capítulo se realizó una evaluación del gasto gubernamental en la educación en México, dando importancia a los temas de equidad y calidad del gasto. Dentro del tema de equidad se analizó el nivel de escolaridad de la población, la distribución del gasto público en educación y la relación entre educación e ingresos. En el tema de calidad educativa se expusieron las diversas pruebas estandarizadas para determinar el aprendizaje de los estudiantes y el rendimiento académico. Ambos temas presentan grandes deficiencias que llevan a que el gasto en educación en México no impacte positivamente en el desarrollo de la nación.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo de investigación, se expusieron diferentes teorías económicas, para mostrar la relación que existe entre economía y educación, comprobando que dicha relación lleva al desarrollo de las naciones, ya que la educación tiene efectos positivos en la formación y productividad de los trabajadores. En este contexto, la economía da un matiz diferente a la educación, puesto que la considera como una mercancía de inversión y a la vez de consumo.

A partir de que se expone que la educación trae consigo desarrollo, se da la justificación para que el Estado intervenga en proveer la educación a la población, y se da porque la educación es un bien privado dentro de un contexto económico y al generarse fallos de mercados, el Estado debe intervenir de manera directa en su reproducción para conseguir los diferentes beneficios privados y sociales, que trae consigo la educación, considerando a la misma como un bien preferente.

Con el estudio de los antecedentes del diseño de la política educativa, se observa que en todos los periodos analizados, ha estado orientada a mejorar la calidad del sistema educativo; elevar la escolaridad de la población, ya sea mediante la línea de los sistemas abiertos de educación, o por medio del ramo de la educación técnica; descentralizar la educación y distribuir la función educativa; y sobre todo fortalecer la participación de la sociedad en las actividades educativas.

Al analizar la estructura del Sistema Educativo Mexicano, se observa que históricamente es predominantemente pública, es decir, el mayor porcentaje de alumnos cursan sus estudios en instituciones que dependen de los gobiernos federales y estatales. En la educación primaria y secundaria, el sector público atiende porcentajes de la matrícula superiores al promedio nacional. En el tipo de educación media superior, la normal licenciatura y el preescolar, este sector tiene una presencia menos contundente aunque si mayoritaria. En donde si minoritaria la participación del sector público en la matrícula, es en la educación superior, resaltando el nivel de posgrado que es el único nivel en donde es menor la matrícula en el sector público que en el privado.

La información reflejada en el presente trabajo de investigación muestra que el gasto público en educación durante los años 1994-1995, presenta una reducción debido al colapso financiero de ese periodo. Por lo tanto, en los años de 1990 a 1995 la participación del sector público en el gasto educativo nacional era de más del 90%. En el año de 1995 se da una caída del gasto público en educación para ubicarse en el año de 1996 en una participación de poco más del 80%. Para dichos años 1995 y 1996 el crecimiento de la participación de la inversión privada fue importante, paso de tener una participación del 4.7% del total del gasto nacional en educación en el año de 1995, a un 17.3% en el año de 1996. Así,

durante el periodo de 1990 al 2012 la participación del gasto público en educación ha disminuido 13.64 puntos porcentuales, mismos que ha ganado la inversión privada.

Al analizar el gasto público en educación en términos del PIB mexicano, muestra que en el año 2009 presentó su valor máximo al tener una relación del 5.59%. Se puede observar que en el periodo de estudio se presenta una tendencia decreciente, teniendo una menor participación del gasto público en educación con respecto al PIB nacional, implicando así un alejamiento de la meta propuesta del 8% del PIB en educación. No obstante, comparado con estándares internacionales el gasto público en educación como porcentaje del PIB es elevado en México. A pesar de que el gasto público en educación como porcentaje del PIB es alto en la nación, el gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita es inferior al de los demás países analizados de la OCDE, denotando con ello un rezago significativo.

Al comparar el tipo de gasto que se ejerce en educación respecto a otros países, en este caso corriente y de capital, se observa que México en el 2009 es el país que presenta mayor gasto corriente en educación primaria, secundaria y media superior, al destinarle el 96.9% del gasto total. Chile es el país que ejerce un mayor gasto corriente a la educación superior, seguido de México que destina un 93.3% de este tipo de gasto a la educación superior.

El Sistema Educativo Mexicano presenta importantes rezagos vinculados a la desigualdad, uno de ellos es la baja escolaridad de la población, la cual se debe primordialmente a una escasa cobertura en educación superior, ya que aún cuando México cuenta con una tasa de matrícula en educación básica alta, la tasa de matrícula en la educación superior es baja. Al realizarse una comparación del nivel de formación con diversos países para el año 2010, en educación superior México alcanzó 11%, estando muy por debajo de la media de la OCDE que es del 30% y de la Unión Europea (UE) que es del 28%. Se puede concluir que la población de México tiene un nivel educativo de primera etapa de Educación Secundaria e inferior a ella.

Una de las formas de valorar el impacto del gasto público en la educación consiste en analizar si su distribución ha contribuido en disminuir las desigualdades educativas que existen entre la población. Se puede deducir en términos de equidad, que la distribución del gasto público del Sistema Educativo Mexicano es progresiva si se analiza de manera agregada, porque las familias más pobres del país concentran una mayor proporción del total del gasto público en educación que las más ricas. Sin embargo, cuando se analiza por nivel de escolaridad, el gasto público en educación es progresivo para la educación básica porque beneficia de manera mayoritaria a los hogares con los ingresos más bajos, no obstante, el gasto público en la educación media superior y superior es regresivo, porque beneficia en menor proporción a los hogares más pobres de la nación. Bajo esta hipótesis, el gasto público para la educación

en México no es un instrumento eficaz para mejorar la distribución del ingreso, porque una proporción sumamente pequeña de los hogares más pobres del país se benefician con la educación superior, lo que se traduce en que la mano de obra con poca calificación tiene escasa posibilidad de recibir instrucción universitaria y como consecuencia tiene pocas posibilidades de incrementar su productividad y mucho menos recibir salarios altos.

El mayor nivel de escolarización viene aparejado con una serie de beneficios privados, uno de ellos es la mayor obtención de ingresos. Si el salario aumenta con la escolaridad, ello reflejaría la coherencia de que la educación es considerada como un recurso para mejorar las condiciones de vida de la población. Con los datos del presente trabajo se concluye que existen ventajas salariales según el nivel escolar alcanzado tanto para hombres como para mujeres en México. Sin embargo, debido al escaso acceso de la población a la educación superior, muy pocos reciben este beneficio salarial.

En esta investigación, se presentó el método de la tasa de retorno de la educación para determinar los rendimientos sociales de la educación, concluyéndose que un mayor nivel educativo genera mayores ingresos para los individuos y en consecuencia se reporta un mayor nivel de pago de impuestos tales como: el IVA y el ISR. Por tanto, la inversión en educación para el gobierno es sumamente rentable.

Al analizar el tema de la calidad educativa por medio de la aplicación de exámenes de aprendizaje, ya sean nacionales o estandarizados para los diversos países, se observa que México tiene muy bajos rendimientos escolares. Los alumnos del país presentan serias dificultades para utilizar la lectura y ampliar con ella sus conocimientos y habilidades. Así también, no pueden aplicar de forma integral habilidades matemáticas básicas para explorar, comprender y resolver situaciones de la vida diaria.

Al observarse los resultados de aprendizaje, se denota que el gasto público en educación incide negativamente en la calidad de los recursos ejercidos y contratados. Esto se puede deber a la poca flexibilidad de los recursos contratados, por ejemplo, la planta docente, y de la capacidad generada como las escuelas. Una vez realizado el gasto en los recursos con características inferiores a las deseadas, es difícil mejorar, aunque no imposible, las condiciones de los recursos implementados. Aunado a esto, el bajo rendimiento del gasto en educación puede explicarse por la ejecución del financiamiento, ya que el Sistema Educativo Mexicano dispone de escasos recursos para atender aspectos no salariales. En este contexto, los altos costos corrientes dejan poco margen para inversiones en infraestructura o en programas de becas que permitirían captar a más estudiantes dentro del sistema educativo.

De acuerdo con la hipótesis del trabajo acerca de que la participación del Estado por medio del gasto gubernamental en la educación afecta de manera positiva y directa a los individuos, ya que pueden aspirar a mayores ingresos y por ende a una mejor calidad de vida, logrando así el desarrollo de la nación,

se comprueba que el gasto gubernamental en la educación en México como una estrategia de desarrollo, no logra sus objetivos, y no alcanzará el desarrollo, si no promueve un sistema educativo de calidad, entiendo que no solo los docentes influyen en el bajo rendimiento de aprendizaje, sino también los planes y programas de estudios, ambos deben ser relevantes para cubrir las necesidades de la sociedad; si no busca la eficacia del sistema, logrando la educación para toda la población; si no busca la equidad, asignado más recursos a quien más los necesita; y por último si no es eficiente, al comparar el sistema educativo de la nación con otros sistemas, logrando resultados de aprendizaje similares con menores recursos.

En nuestro país, existe una falta de continuidad en la política educativa y esto se debe a que ella responde a la política económica, es por ello, que la educación tendrá mayores posibilidades de logro si se articulan programas económicos con una orientación más social y no sólo en el crecimiento económico. En este sentido, el Estado deberá asumir un rol redistribuidor que compense las desigualdades generadas por la ineficacia de los mecanismos de mercado, suministrando el servicio educativo a todos los ciudadanos, como lo dicta la Constitución. Por lo tanto, utilizará una política de gasto con el propósito de garantizar el derecho a una educación de la calidad para todos.

En este contexto, el gasto gubernamental en educación, repercute directamente sobre el nivel de vida de la población, por ello es necesario que las estrategias de desarrollo de las economías de cada país, se vean reflejadas en la capacitación del individuo, ejerciendo un mayor gasto gubernamental, pero sobre todo canalizando los recursos de manera eficiente en materia educativa para lograr de manera sistemática un desarrollo integral. El gasto para financiar la educación de los ciudadanos lo debe de asumir de manera directa el Estado, para que sean alcanzados niveles óptimos de bienestar individual y por tanto niveles óptimos de bienestar social, solo así el gasto gubernamental en la educación en México será una estrategia de desarrollo, dando da importancia al aumento de la calidad y la equidad del gasto público destinado a este rubro. Así, para los diferentes órdenes de gobierno debe ser una prioridad promover ambos temas y más para los países en desarrollo, dado que una educación de calidad se verá reflejada en mayores ingresos para el individuo y para la nación, pues proporciona una fuerza laboral con mayor educación que dará como resultado un mayor crecimiento económico.

Por tanto, se deben instrumentar políticas que incidan sobre la calidad y eficiencia del sistema educativo, por medio de la introducción de incentivos, sistemas de supervisión, y mayor rendición de cuentas. Es importante que los actores involucrados en el sector educativo establezcan prioridades en la asignación del gasto educativo a fin de optimizar los recursos disponibles. Es difícil imaginar que una mayor inyección de recursos al sector pueda darse en un escenario de probables ineficiencias y poca

transparencia en el uso de dichos recursos. Por lo tanto, es necesario desarrollar un sistema de información escolar y presupuestal que evalúe la eficiencia del uso de los recursos, lo cual ayudaría con la planeación, evaluación, y transparencia del uso de recursos federales y estatales, y por supuesto, contribuiría a justificar un aumento de recursos para el sector educativo en un clima de competencia y recursos limitados.

La Ley General de Educación fija metas y compromisos ineludibles en cuanto a calidad educativa, desarrollo profesional docente, moralización del sector, etc., y lo que es más importante, incrementos anuales en el presupuesto hasta alcanzar el 8% del PIB. El principal desafío se plantea no sólo por el lado del incremento de los recursos, sino también por la aplicación de una estrategia de carácter anticíclica. Es decir que, en épocas de crecimiento de la actividad económica se genere un fondo que permita afrontar las dificultades que se presentan en épocas de crisis fiscales o económicas, para de esta manera de atenuar las variaciones cíclicas del gasto público educativo, como aconteció en la crisis de 1994-1995.

Por último el propósito de invertir en educación es producir aprendizajes, por lo tanto, el presupuesto debe ser concebido desde la función pedagógica que tiene la educación, lo que significa que todo el esfuerzo fiscal en el sector debe estar dirigido a mejorar la adquisición de conocimientos, habilidades y valores por parte de los estudiantes, para que el gasto gubernamental en la educación se considere como una estrategia de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ÁLVAREZ, Julio, ALONSO, Ángel, *Nociones de crecimiento y desarrollo*, Revista Galega de Economía, vol. XV, no. 2, España, 2006.
2. BARCEINAS, Fernando y RAYMOND, José Luis, *¿Es rentable para el sector público subsidiar la educación en México?*, Investigación Económica, vol. LXII, no. 244, México, 2003.
3. BELL, Daniel, *El advenimiento de la sociedad post-industrial. Un intento de prognosis social*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
4. BRACHO, Teresa, DEL RÍO, José, *El sistema educativo mexicano en el último cuarto del siglo XX*, en: *25 años de desarrollo social en México*, Departamento de Estudios Sociopolíticos, Banamex, México, 2004.
5. CABALLERO, Arquímedes, MEDRANO, Salvador, “El segundo periodo de Torres Bodet: 1958-1964”, en: SOLANA, F., CARDIEL, R. y BOLAÑOS, R., *Historia de la Educación Pública en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
6. CALDERÓN, Felipe, *VI Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 2012
7. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Diario Oficial de la Federación, México, 1992, 19 de mayo.
8. CARNOY, Martin, *Economía de la educación*, UOC, España, 2006.
9. CASTELLS, Manuel, *La era de la información, Vol 1. La Sociedad en Red*, Alianza Editorial (segunda edición), Madrid, 2000.
10. CERÓN, Salvador, *Un modelo educativo para México*, Santillana, México, 1998.
11. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (15 de Octubre de 2012).
12. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Educación*, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf> (15 de Octubre de 2012).
13. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Infraestructura Física Educativa*, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf> (15 de Octubre de 2012).
14. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> (15 de Octubre del 2012).
15. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2012*, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf (14 de Diciembre de 2012).

16. DEFERRANTI, David, PERRY, Guillermo, FERREIRA, Francisco y WALTON, Michael, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Banco Mundial, Estados Unidos de América, Washington, 2004.
17. DRUCKER, Peter, “La sociedad del futuro”, en: *El management del futuro*, Sudamericana, Buenos Aires, 2003.
18. FERMOSO, Paciano, *Manual de economía de la educación*, Narcea, Madrid, 1997.
19. FISCHER, Stanley, DORNBUSCH, Rudiger, SCHMALENSEE, Richard, *Economía*, segunda edición, Mc Graw Hill/ Interamericana de México S.A de C.V., México, 1990.
20. FREIRE, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, Siglo Veintiuno Editores, España, 2009.
21. FRIEDMAN, Milton y Rose, *Libertad de elegir*, Orbis, España, 1983.
22. GALVÁN, Luz, “Breve historia de la educación en México”, en: CHÁZARO, Sergio (coordinador), *La educación en México. Historia, realidad y desafíos*, México desconocido, México, 2000.
23. GONZÁLEZ, Arturo, “Los años recientes. 1964-1976”, en: SOLANA, F., CARDIEL, R. y BOLAÑOS, R., *Historia de la Educación Pública en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
24. GUEVARA, Iris, *La educación en México Siglo XXI*, UNAM-IIEC, México, 2002.
25. GUJARATI, Damodar, *Econometría*, cuarta edición, McGraw-Hill, México, 2004.
26. HUERTA, Arturo, *Economía mexicana más allá del milagro*, Cultura popular-IIEC-UNAM, México, 1987.
27. INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), *Panorama Educativo de México 2008. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, INEE, México, 2008.
28. INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INNE), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, INNE, México, 2010.
29. INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INNE), *Panorama Educativo de México 2011. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, INEE, México, 2012.
30. INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEE), *Panorama Educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, INEE, México, 2013.

31. INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI), *Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto*. <http://inegi.org.mx>.
32. JOHNSON, Harry, *On Economics and Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.
33. KUZNET, S., *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, New Haven, Yale University Press, 1966.
34. LATAPÍ, Pablo (coordinador), *Un siglo de educación en México*, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
35. MALTHUS, Thomas Robert, *Ensayo sobre el principio de la población*, FCE, México, 1951.
36. MARSHALL, Alfred, *Principios de economía*, FCE, México, 1985.
37. MARTÍNEZ, Alejandro, “La educación en el porfiriato”, en: HÉRNANDEZ, Alicia, *La Educación en la Historia de México*, El Colegio de México, México, 1992.
38. MARTÍNEZ, Felipe, “La planeación y la evaluación de la educación”, en: LATAPÍ, Pablo (coordinador), *Un siglo de educación en México*, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
39. MENESES, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911*, 2ª ed., Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana, México, 1983.
40. MENESES, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*, Centro de Estudios Educativos, México, 1986.
41. MÉXICO EVALÚA, *El gasto educativo en México: consideraciones sobre su eficiencia*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, 2011.
42. MILL, John Stuart, *Principios de economía política*, FCE, México, 1951.
43. NORIEGA, Margarita, *La Política Educativa a Través de la Política de Financiamiento*, UAS, México, 1985.
44. OCHANDO, Carlos “Una breve reconstrucción histórica: la aparición de los Estados del Bienestar” y “Naturaleza y objetivos del Estado del Bienestar”, en: *El Estado del Bienestar*, Ariel S.A, España, 2002.
45. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Resultados PISA 2009: Resumen Ejecutivo*, OCDE, Francia, 2010.
46. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Education at a Glance 2011*, OCDE Indications, Francia, 2011.
47. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Education at a Glance 2012*, OCDE Indications, Francia, 2012.

48. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science, Volumen I*, en: <http://www.pisa.oecd.org> (11 de Enero del 2013).
49. ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, CIDE-NF-FCE, México, 1995.
50. ORNELAS, Carlos, “El sistema educativo mexicano. La experiencia del siglo veinte”, en: CHÁZARO, Sergio (coordinador), *La educación en México. Historia, realidad y desafíos*, México desconocido, México, 2000.
51. OROVAL, Esteve (Ed.), *Economía de la educación*,: Gary Becker, “Conocimiento, capital humano y mercados de trabajo en el mundo moderno: 1993”, Ariel, Barcelona, 1996.
52. PADUA, Jorge, “La educación en las transformaciones sociales”, en: LATAPÍ, Pablo (coordinador), *Un siglo de educación en México*, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
53. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012, en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> (10 de Octubre de 2012).
54. PRAWDA, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano*, Grijalbo, México, 1988.
55. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*, PNUD, México, 2011.
56. RABY, David, *Educación y revolución social en México*, SEPSetentas, México, 1974.
57. RAY, Debraj, *Economía del desarrollo*, Antoni Bosh, España, 2002.
58. ROBLES, Martha, *Educación y sociedad en la historia de México*, 6ª. Ed., Siglo XXI Editores, México, 1983.
59. RODRÍGUEZ, Gregorio, “Los límites del Estado de bienestar. La transición hacia la nueva reforma social”, en *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Fundamentos, España, 2004.
60. ROS, Jaime, *La Teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, CIDE-FCE, México, 2004.
61. ROSEN, Harvey, *Hacienda Pública*, Mc. Graw Hill, 7ª edición, España, 2008.
62. SARRAMONA, Jaume, VÁZQUEZ, Gonzalo y J. COLOM, Antoni, *Educación no formal*, Ariel Educación S.A., España, 1998.
63. SCHULTZ, Theodore, *Valor económico de la educación*, UTEHA (manuales UTEHA, No.93), México, 1968.

64. SECRETARÍA DE ECONOMÍA. [En línea]. <http://www.economia.gob.mx>.
65. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2003-2004*, SEP, México, 2004.
66. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2010-2011*, SEP, México, 2011.
67. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), *V Informe de Labores*, México, 2011.
68. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México, 2012.
69. SMITH, Adam, *Investigación sobre la riqueza de las naciones*, 1776.
70. SMITH, Adam, “*Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*”, FCE, México, 2004.
71. SOLOW, Robert, *La teoría del crecimiento: una exposición*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
72. SOTELO, Jesús, “La educación socialista”, en: SOLANA, F., CARDIEL, R. y BOLAÑOS, R. *Historia de la Educación Pública en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
73. STIGLITZ, Joseph, *La economía del sector público*, A. Bosch, España, 2000.
74. VARGAS, César, *¿Ha sido progresivo el gasto público en educación?: la experiencia de México en los 20 años de cambio estructural*, Economía Informa núm. 302 enero-febrero, México, 2012.
75. ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto, *V Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*, México, 1999.

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

CUADROS

1. Estructura general del sistema educativo nacional	66
2. Alumnos, escuelas y profesores por nivel educativo durante el ciclo escolar 2011-2012	69
3. Matrícula por sector público y privado durante el ciclo escolar 2011-2012	70
4. Matrícula del sistema educativo escolarizado por nivel educativo en miles de alumnos	72
5. Escuelas por sector público y privado durante el ciclo escolar 2011-2012	73
6. Docentes por sector público y privado durante el ciclo escolar 2011-2012	74
7. Alumnos, docentes y escuelas del SEM	75
8. Serie histórica de indicadores del SEM	76
9. Total de alumnos y docentes por nivel educativo en países seleccionados	77
10. Gasto nacional en educación en millones de pesos de 2010	81
11. Distribución porcentual del gasto nacional en educación según origen de los recursos	83
12. Tasa de crecimiento real del gasto nacional en educación según origen de los recursos	85
13. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total	92
14. Presupuesto Público Federal en México para la función educación por ramos	97
15. Gasto federal por nivel educativo en millones de pesos de 2010	99
16. Recursos que destinan los estados para la educación en 2011, en miles de pesos de 2010	101
17. Recursos que destinan los estados para educación por nivel educativo en 2011, en miles de pesos de 2010	103
18. Gasto federal descentralizado ejercido en educación por entidad federativa según componentes en 2012, en miles de pesos de 2010	108
19. Gasto público en educación por alumno según nivel educativo en miles de pesos de 2010	111
20. Gasto público en educación como porcentaje del PIB en países seleccionados en 2009	113
21. Gasto total para instituciones educativas por nivel educativo como porcentaje del PIB en países seleccionados en 2009	114
22. Porcentaje del gasto total en educación por tipo de gasto y nivel educativo en 2009	115
23. Porcentaje del gasto educativo por alumno relativo al PIB per cápita en países seleccionados por nivel educativo en 2008	115
24. Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más	119
25. Estructura de ingreso, consumo e impuestos promedios por niveles educativos, en pesos por trimestre	129
26. Costos trimestrales de la educación por niveles educativos y por individuo en pesos	129
27. Tasas de rendimientos de la educación privados y sociales en porcentaje para 1998	133
28. Tasas de rendimientos públicos de la educación en porcentaje de hombres de cabeza de familia para 1998	134
29. Edad de recuperación de la inversión educativa en 1998	134
30. Porcentaje de estudiantes que obtienen logros de aprendizaje por debajo del nivel básico nacional, según EXCALE 2008	137

GRÁFICAS

1. Distribución porcentual de la matrícula en el sistema educativo nacional en ciclo escolar 2011-2012	69
2. Distribución porcentual del sistema educativo nacional por sostenimiento	71
3. Gasto nacional, público y privado en educación en millones de pesos de 2010	82
4. Distribución porcentual del gasto nacional en educación según origen de los recursos de 1990 a 2012	84
5. Distribución porcentual del gasto nacional en educación según origen de los recursos 2012	84
6. Tasa de crecimiento real del gasto nacional en educación	86
7. Gasto nacional en educación como porcentaje del PIB	87
8. Porcentaje del gasto nacional en educación por tipo de sostenimiento	88
9. Porcentaje del gasto nacional en educación por tipo de sostenimiento	89
10. Gasto público y gasto público en educación en millones de pesos de 2010	91
11. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total	93
12. Gasto público en educación como porcentaje del gasto programable	94
13. Gasto público en educación como porcentaje del PIB	95
14. Distribución porcentual del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 por ramos en función de la educación	97
15. Distribución porcentual del gasto del ramo 33 a educación	98
16. Porcentaje del Presupuesto Público Federal 2012 para la función de educación, en gasto corriente y gasto de capital	98
17. Gasto federal por nivel educativo en millones de pesos de 2010	100
18. Recursos que destinan los estados para la educación en 2011, en miles de pesos de	102
19. Distribución porcentual de los recursos que destinan los estados para educación por nivel educativo en 2011	104
20. Recursos que destinan los estados para educación básica en 2011, en miles de pesos de 2010	104
21. Recursos que destinan los estados para educación media superior en 2011, en miles de pesos de 2010	105
22. Recursos que destinan los estados para educación superior en 2011, en miles de pesos de 2010	106
23. Recursos que destinan los estados para otros servicios educativos en 2011, en miles de pesos de 2010	106
24. Gasto federal descentralizado ejercido en educación por entidad federativa en 2012, en miles de pesos de 2010	109
25. Gasto público en educación por alumno según nivel educativo en miles de pesos de 2010	112
26. Porcentaje de la población de 15 años y más de edad por nivel de escolaridad	120
27. Nivel de formación de la población adulta de 24 a 64 años en 2010	120
28. Grado promedio de escolaridad por entidad federativa 2010	121
29. Distribución del gasto público en educación por decil de ingreso 1992-2008	123
30. Distribución del gasto público por nivel educativo 1992-2008	124
31. Salario por hora de la población joven de 15 a 29 años según nivel de estudios en 2010, en pesos	126

32. Salario por hora de la población adulta de 25 a 64 años según nivel de estudios en 2010, en pesos	127
33. Perfiles edad- ingreso	130
34. Perfiles edad- impuestos	132
35. Porcentaje de estudiantes de primaria con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE 2011	138
36. Porcentaje de estudiantes de secundaria con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE 2011	138
37. Porcentaje de estudiantes de educación media superior con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE 2011	139
38. Resultados del examen PISA en México 2009	140