



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

***El Congreso de la Unión ante el Problema Triangular de la
Educación Básica en México***

**Tesina que para optar por el grado de
Licenciada en Sociología**

Presenta: Elba Correa Guerra

Asesor: Mtro. Enrique Contreras Suárez

México D.F. 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Contenido

Agradecimientos y Dedicatorias.....	3
Introducción.....	5
Apartado I.	
<i>Sobre las distintas Iniciativas y puntos de acuerdo legislativos</i>	12
Apartado II. Presupuesto	
<i>Sobre el proceso presupuestario y su marco legal</i>	18
<i>Distribución del presupuesto asignado</i>	20
Apartado III. Rendición de Cuentas	
<i>Sobre el concepto y los aspectos de “rendir cuentas”</i>	28
<i>Evaluar a los maestros</i>	31
<i>Evaluar a los alumnos: las pruebas ENLACE y PISA</i>	35
Apartado IV. Distribución de Facultades	
<i>El contexto de la descentralización de la educación</i>	40
<i>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica</i>	43
Apartado V.	
<i>El caso de Finlandia</i>	54
<i>Propuestas y conclusiones</i>	60
Bibliografía.....	68
Anexo Estadístico.....	73

**GRACIAS A MI “PROF”, EL MAESTRO ENRIQUE CONTRERAS SUÁREZ POR ACEPTAR DIRIGIR MI TESINA,
PERO SOBRE TODO, POR EL AMOR Y DEDICACIÓN PUESTO EN FORMAR UNIVERSITARIOS, POR SUS
GRANDES LOGROS, MISMOS QUE EN NINGÚN MOMENTO LE HAN HECHO PERDER ESA HERMOSA SENCILLEZ
Y CALIDEZ EN SU TRATO.**

**MIS MÁS ALTO RECONOCIMIENTO Y AGRADECIMIENTO A MIS CUATRO SINODALES : PROFESORA MARÍA
ELENA AUDIRAC VELÁZQUEZ , PROFESOR ENRIQUE ORTEGA CORREA , PROFESORA YOLANDA
PAREDES VILCHIS Y PROFESORA MARÍA ELENA GALEANA RODRÍGUEZ , PORQUE CADA UNO COLABORÓ
CONTUNDENTEMENTE EN ESTE PROCESO DE TITULACIÓN. GRACIAS POR SUS CONOCIMIENTOS Y SOBRE
TODO POR SU PACIENCIA.**

GRACIAS MAMI, POR NO DEJAR DE INSISTIR. TE QUIERO

EDUARDO, MI AMOR: AHORA SÍ ... LLÉVAME A BAILAR .

LEONARDO Y LAILA: NUNCA OLVIDEN QUE FALLAR, LEVANTARSE Y EMPEZAR DE NUEVO ES PARTE DE LA VIDA, TAMBIÉN LO ES DETENERSE A CONTEMPLAR LAS FLORES DEL CAMINO.

EN SERIO: NO PASA NADA. LOS AMO.

A ESAS PERSONAS CERCANAS A MI CORAZÓN QUE DURANTE ESTE LARGO PROCESO NO SE LES OLVIDABA

PREGUNTAR CÓMO ME IBA, Y ME DIERON CONFIANZA, PALABRAS DE MOTIVACIÓN Y ALIENTO PARA NO

CLAUDICAR EN EL PROCESO: GRACIAS

INTRODUCCIÓN

Los temas educativos son de interés constante para la sociedad mexicana, por lo que existen un número considerable de investigaciones, reflexiones, estudios demoscópicos y comparativos sobre el tema. En este contexto, los análisis sobre la actuación del Poder Legislativo mexicano en un tema tan importante aún tienen mucho que decir. En este trabajo se aportará un esquema analítico preciso, en el que se involucran elementos propios del quehacer parlamentario en el diseño del sistema educativo nacional.

Después de realizar un estudio documental y de analizar los resultados de investigaciones especializadas, así como de varios ensayos de reconocidos autores en la materia (poniendo especial atención sobre los ejercicios demoscópicos que sondan las consideraciones de maestros y directivos escolares), se puede establecer que la educación básica en México no es efectiva por múltiples causas. De acuerdo con Adolfo López Suárez, “no es fácil comprender la complejidad que ha alcanzado el sistema educativo mexicano en los albores del siglo XXI”,¹ más aún cuando se trata de un fenómeno político y social que experimenta cambios constantes, sobre todo en el nivel básico.

Entre el cúmulo de dificultades de orden histórico, social y económico, aquí se propone una aproximación al tema de la educación desde la problemática que genera la triangulación entre: 1) el presupuesto, 2) la rendición de cuentas, y 3) la distribución de facultades en el sistema educativo. En este sentido, es necesario señalar que, en esta investigación, la relación entre estos tres elementos se concibe como el Problema Triangular de la Educación Básica con raíz legislativa (PROTEB); de modo que estos componentes se estructuraron de esta manera después de identificarlos como los temas más recurrentes sobre la educación encontrados reiteradamente en la agenda mediática y en las investigaciones académicas, así como de asociaciones no

¹ Adolfo López Suárez *et al.*, *La estructura del sistema educativo mexicano*, México, Col. “Cuadernos de Investigación”, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005, p. 9.

gubernamentales. El PROTEB es una categoría de análisis que se propone como la raíz de esta investigación. Es decir, se trata de una categoría propia. Sin embargo, aquí mismo se reconoce la existencia de problemáticas con diversas raíces, por lo que se define la presente propuesta como un análisis específico que puede contribuir a la reflexión sobre los rumbos de la educación básica en su cambio continuo.

El sistema educativo y el proceso de descentralización

El concepto de “sistema educativo”,² se entiende como una compleja suma de instituciones, normas, realidades sociales, programas y tecnologías que se conjuntan para otorgar el servicio educativo. El sistema educativo mexicano ha presentado modificaciones ligadas a las grandes transformaciones políticas del país. Desde el siglo XIX, el sistema educativo ha sido esencial para la gestación del Estado-nación, de modo que todos los proyectos nacionales han incluido en sus programas políticos una especial dedicación a la confección de un sistema coherente con las necesidades de cada visión política. Por ejemplo, el liberalismo impulsado por Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora ubicó como uno de los principales rubros de la reforma política de 1833 la formación de la ciudadanía a través de la educación centralizada por el Estado mediante una Dirección General de Educación. En el sentido opuesto, los conservadores del siglo XIX pensaban que las corporaciones debían mantener la rectoría de los procesos educativos.³

Después de casi dos décadas de pugnas internas que modificaron el sistema educativo según la línea política en el poder, fue con la instauración de la Constitución

² El “sistema educativo” y sus componentes se encuentran delimitados en el artículo 10 de la *Ley General de Educación*. Se distinguen en el sistema educativo a los educandos, educadores, y con la reforma de 2013, a los padres de familia. Asimismo, el sistema lo integran las autoridades educativas, instituciones federales, estatales, municipales, privadas y organismos descentralizados. Es particularmente importante mencionar el actual inciso x de este artículo, que señala a la infraestructura como parte del sistema educativo nacional, lo cual no existía antes de la reforma de 2013 y que, de manera especial, es una de las principales líneas de este trabajo. Véase: *Ley General de Educación*, en www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

³ Jesús Carabés Pedroza *et al.*, *Fundamentos jurídico-políticos de la educación en México*, México, Progreso, 2000, pp. 51-52.

liberal de 1857 con la que se estableció que las entidades federativas se encargaran de la instrucción pública según las necesidades regionales:

En cada entidad se especificaron contenidos curriculares, se seleccionaron libros de texto, se evaluaban y acreditaban los aprendizajes, y se disponía el calendario escolar. Se definió el plan de estudios para formar maestros, y se normó respecto a los derechos y obligaciones de los profesores; sueldos y prestaciones laborales.⁴

Durante el periodo conocido como porfiriato, el gobierno federal reinició la tendencia para controlar el sistema educativo nacional. Con la ley de 1891 se instauró un plan nacional de instrucción que homogeneizó la currícula educativa y la administración de la instrucción; el proceso se acentuó pocos años más tarde con la creación de la Dirección Nacional de Instrucción Pública, que terminó por uniformar los criterios y consolidó la nacionalización de las escuelas municipales.⁵

Fue hasta 1921, mediante el proceso revolucionario, que el sistema educativo nacional se encomendó a las autoridades estatales, pues el nuevo documento constitucional contenía el espíritu federalista que defendieron los constituyentes de 1856-1857. En este sentido, se regresó la titularidad a los estados. Sin embargo, con la profundización del proceso revolucionario se optó por volver a centralizar la educación tanto en los aspectos formativos como en los presupuestarios; por esta razón se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), con la cual los gobiernos emanados de la revolución controlaron las cuestiones educativas. A este control se sumó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), creado en 1943 con el propósito de acentuar la hegemonía del Partido de la Revolución Mexicana (después convertido en Partido Revolucionario Institucional, PRI). Marion Lloyd lo expone de la siguiente manera: “La historia del SNTE es, en muchos sentidos, la historia del sistema político mexicano del último siglo y, en particular, del sistema corporativista que sirvió como

⁴ Cecilia Fierro Evans *et al.*, “Descentralización educativa en México. Un recuento analítico”, p. 36, documento en línea www.oecd.org/mexico/44906363.pdf

⁵ *Ibid.*

base de la relativa estabilidad política durante siete décadas de régimen unipartidista”.⁶

Los sucesivos gobiernos del PRI mantuvieron la política centralizadora con el objetivo de disminuir el todavía impresionante rezago educativo: “la escolaridad promedio de la población adulta era de dos años, millares de niños estaban desnutridos y más de 27,000 maestros ejercían sin título”.⁷

Durante la gestión de Jaime Torres Bodet al frente de la SEP se formuló el *Plan de los Once Años* para la expansión y mejoramiento de la educación básica con el objetivo de alcanzar una mayor cobertura. Según el proyecto, para 1970 el 38% de los niños inscritos en 1965 terminarían su educación básica.⁸

Con los gobiernos de José López Portillo y Miguel De la Madrid se impulsaron estrategias que daban continuidad a dicho plan. Sin embargo el enfoque, sobre todo de la administración de Miguel De la Madrid, cambió sustancialmente, ya que ahora se concentraba en descentralizar los procesos administrativos y formativos, y se dejó en manos del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE la mayor parte de responsabilidad; lo anterior resultó en el fortalecimiento del sindicato y en el debilitamiento de las autoridades educativas representantes de los gobiernos federal y de los estados. Lo mismo ocurrió durante los sexenios de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, “debido a que el número de miembros afiliados (un millón) y su presencia en todo el territorio nacional, lo convierten en un actor con poder político”.⁹

Como se observa, durante el último siglo, las políticas educativas se ejecutan desde las administraciones federales, de modo que el peso que el Poder Ejecutivo ha tenido por encima del Poder Legislativo en los asuntos educativos, han sido determinantes para que los legisladores no intervengan de manera sustancial en este importante asunto público como lo es la educación básica.

⁶Marion Lloyd, “El SNTE, ¿organización gremial o herramienta del estado?”, documento en línea www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/mlloyd/Lloyd_CorporativismoSindical.pdf

⁷ Maricela Olivera Campirán, “Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999”, documento en línea http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_6.htm

⁸ *Ibid.*

⁹ Claudia Santizo Rodall, “La descentralización de la educación en México”, documento en línea disponible en www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/403/santizo.html.

Es importante aclarar que en este trabajo no se considera a la educación básica la única rama del sistema educativo nacional que presenta problemas importantes, pues en todos los niveles y modalidades se presentan obstáculos más o menos considerables, aunque es innegable la importancia que tienen para la sociedad, ya sea educación especial, telesecundaria, educación primaria para adultos, la formación magisterial o la educación media superior y superior. Sin embargo, las intervenciones públicas más apremiantes, y la atención de este trabajo, se centran en la educación básica, con mayor énfasis en la Educación Primaria, debido a que es la base para lograr mejores desempeños en la educación media, técnica y superior, así como para alcanzar una mayor eficiencia y competencia laboral. En última instancia, la calidad de la educación en general y la básica en particular, repercute en mejores niveles de vida (una apreciación parecida se tiene en los países más desarrollados en términos educativos, por ejemplo en Finlandia y Japón).

Para los propósitos de este trabajo se requiere identificar a los agentes involucrados, los cuales se dividen en tres categorías: 1) ejecutivos, 2) sociales y 3) legislativos. Los primeros lo conforman los gobiernos estatal, municipal y federal; los segundos los sindicatos, las organizaciones magisteriales y las organizaciones no gubernamentales (ONG's); los terceros se refieren a los agentes legislativos, es decir, las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión. Cabe mencionar que los agentes ejecutivos y, un actor social muy importante como es el sindicato (SNTE), habían estado estrechamente ligados hasta no hace mucho tiempo. Sobre esta relación existe un cúmulo de trabajos y reflexiones en la prensa por medio de notas informativas, análisis, opiniones y artículos de fondo.¹⁰ Por su parte, los agentes legislativos han tenido un rol distinto porque, hasta ahora, no se ha puesto mucha atención sobre lo que hacen o dejan de hacer en términos educativos.

Si bien hay una veta informativa que invita a investigaciones más profundas sobre los agentes legislativos y su relación con el proceso de la educación básica,

¹⁰ Respecto de lo libros que esta alianza ha motivado, es posible destacar el escrito por Ricardo Raphael titulado *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta, 2007.

sobre todo en términos de los congresos locales, lo cierto es que en este trabajo únicamente se reflexionará en torno al Congreso de la Unión y, más particularmente, la Cámara de Diputados.

Cabe precisar que el Congreso mantiene una agenda educativa permanente. Es notable que en la mayor parte de sus iniciativas no se atiende el mencionado problema triangular de la educación referido aquí como PROTEB, ya que de éste se derivan brechas entre regiones y estados. De esta manera, encontramos un sistema educativo desprovisto de la efectividad necesaria para que los individuos, indistintamente de su condición socioeconómica, desarrollen sus capacidades cognitivas y talentos, con capacidad para producir y reproducir mejores condiciones de vida.

Vale advertir que estas páginas no constituyen exclusivamente un diagnóstico más acerca de los resultados obtenidos por estudiantes y profesores en las pruebas nacionales e Internacionales en la materia. Tampoco es un perfil institucional con las características de profesores, del porcentaje de cobertura alcanzada por el sistema, ni de la cota de analfabetismo que aún arrastra el país.¹¹ Lo que sí pretende ser es una llamada de atención para el conjunto de diputados federales y senadores, exigiéndoles un mejor marco legal propicio para la educación básica.

Vienen a continuación cinco apartados. El primero da cuenta de las bienintencionadas, aunque insolventes, iniciativas que se han presentado en el Congreso de la Unión, antes de la reforma educativa de 2013. El segundo refiere los mecanismos de asignación presupuestal desde el Poder Ejecutivo y cómo éstos no tienen modificación en el sentido distributivo, para lo cual están facultados los diputados. Se analizará, particularmente, el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Formal (FAEB).

En el apartado tres se abordará el estado de la rendición de cuentas de los programas presupuestarios y del alcance del trabajo legislativo en los resultados académicos y docentes, así como de la importancia de transparentar el destino de los

¹¹ Un excelente perfil de los docentes mexicanos, aunque algo desfasado ya, pues data de finales del siglo XX, es el que realizaron M. de Ibarrola, G. Silva y A. Castelán, *Quiénes son nuestros profesores*, México, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, 1997.

recursos del FAEB. Mientras que el cuatro versa sobre la distribución de facultades en la educación. Su fundamento, como ya se ha mencionado aquí, es el proceso de descentralización educativa iniciada desde la década de los noventa del siglo pasado.

Por último, en el quinto, se recuperan las formas en que un país con buenos resultados educativos encara temas relacionados con el PROTEB. A continuación de ese desarrollo, se añaden las conclusiones. Los primeros cuatro apartados, delimitados en el periodo 2009-2012, han de abocarse a los temas que pueden ser vistos como antecedentes de la más reciente enmienda constitucional en materia educativa.

En las conclusiones se presentarán propuestas que buscan aportar a resolver el problema triangular de la educación. No cabe duda que el debate sobre el tema educativo será constante y el presente trabajo es una reflexión que pretende abundar en el problema específico que aquí se propone como una categoría de análisis propia.

APARTADO I

SOBRE LAS DISTINTAS INICIATIVAS Y PUNTOS DE ACUERDO LEGISLATIVOS

Desde 1998, con la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), no se habían hecho reformas trascendentales al sistema educativo en las que el Poder Legislativo tuviera un papel fundamental. Lo anterior tiene que ver, en buena parte, con el proceso de descentralización educativa que ya se ha mencionado. Como hemos visto, los gobiernos federal y estatal buscan adecuar los marcos legales a las propias modificaciones del sistema educativo nacional, por lo que necesitan la legitimación del Congreso.

Las más recientes legislaturas de la Cámara de Diputados,¹² más allá de los debates sobre el presupuesto asignable, se habían abstenido de modificar sustantivamente el marco legal respectivo. No deja de llamar la atención que los diputados federales sean tan poco capaces de materializar sus esfuerzos en leyes, aunque en la generación de iniciativas de ley resultan muy prolíficos.

Luego de una búsqueda en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), se descubrió que durante la LXI Legislatura (2009-2012) se presentaron un total de 190 documentos, entre iniciativas, puntos de acuerdo y exhortos referentes a la educación básica,¹³ mismas que se pueden clasificar en cinco categorías.¹⁴

Provisión de insumos y transferencia adicional de recursos. Se compone de iniciativas que buscan otorgar a los alumnos becas o apoyos en especie (paquetes de útiles

¹² Con el calificativo de “recientes” me refiero el lapso comprendido desde las legislaturas LIV y LV, donde se llevaron a cabo un buen número de reformas en la materia.

¹³ Cada año de trabajo en la Cámara de Diputados se divide en dos períodos ordinarios de sesiones. El primero va del 1 de septiembre al 15 de diciembre, mientras que el segundo del 1 de febrero al 30 de abril. En caso de ser requerido, se pueden realizar periodos extraordinarios de sesiones para despachar asuntos, en teoría, urgentes.

¹⁴ Véase *Sistema de Información Legislativa*, documento en línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> (acceso 29 de agosto del 2012).

escolares, computadoras, etc.), con el fin de facilitarles el inicio, desarrollo y conclusión de sus estudios. Se debe comentar, sin embargo, que en casi todas las iniciativas de esta categoría la población beneficiaria resulta ambigua, ya que se busca favorecer a todo el estudiantado inscrito en escuelas oficiales de los niveles referidos. Además, muy probablemente el otorgamiento de estipendios universales llegaría tarde, sabiendo que la deserción entre bachilleres y universitarios es muy alta.¹⁵

Planes y programas de estudio. Los tópicos más recurrentes en esta categoría tratan sobre la educación ambiental, la prevención tanto del delito como de las adicciones, el civismo y la educación física. Si bien es indiscutible que los planes, programas y materiales de estudio deben contener los temas que la sociedad cataloga como relevantes, también es cierto que casi todas las iniciativas relacionadas sugieren incluir unas u otras, pero sin especificar cómo han de empatarse con los contenidos ya existentes. Además, independientemente de la complejidad que representa modificar la estructura curricular y lo que en ella se imparte, no es aconsejable ignorar lo que implica aumentar la carga de trabajo docente, como tampoco una valoración sobre si, en términos reales, la simple adición de contenidos es el mejor camino para que la sociedad preste mayor atención a los asuntos propuestos.

Algo similar ocurrió con otras iniciativas, en las que se buscó normar el diseño y aspecto de los materiales empleados en las aulas, incluyendo los libros de texto, pero sin considerar la forma en cómo estas novedades habrían de integrarse. Se identificaron, además, propuestas para impulsar una correcta nutrición para los estudiantes, para lo cual se sugiere hacer de las escuelas medios y fines a la vez, comercializando en ellas alimentos sanos e incluyendo en los programas de estudio algunas medidas preventivas de la obesidad;¹⁶ lo cual es algo positivo, pues la

¹⁵ Para tener una muy clara “radiografía” numérica de la deserción escolar en México, véase Emily Corona, “Deserción escolar en México de hasta 94%”, documento en línea http://diario.mx/Nacional/2014-09-08_49c55638/desercion-escolar-en-mexico-hasta-de-94 (acceso 15 de marzo de 2015).

¹⁶ Bajo la presión (justo es reconocerlo) de asociaciones de la sociedad civil, como El Poder del Consumidor. Entre las medidas tomadas, la más ambiciosa fue prohibir en las escuelas básicas toda tipo de *comida chatarra*

obesidad infantil presenta niveles alarmantes en nuestro país.

Promoción de la equidad. En esta categoría los legisladores han impulsado iniciativas pensadas para facilitar y garantizar la educación de ciertos grupos calificados como “vulnerables”. Entre las medidas propuestas se encuentra la modificación de los materiales educativos para hacerlos más accesibles a personas con algún tipo de discapacidad o con necesidades especiales, la creación de materiales totalmente nuevos y la adecuación de la infraestructura escolar para atender mejor a la población con necesidades específicas. Todo esto parece adecuado, aunque entre el gobierno federal y el Congreso de la Unión persisten diferencias sustanciales sobre el concepto “equidad”, ya que no lo entienden ni aplican de la misma manera.

Presupuesto. Estas iniciativas se refieren, con distintos grados de especificidad, a la obtención, distribución y ejercicio del presupuesto para la educación, aunque ninguna pretende modificar profundamente la orientación de las erogaciones públicas en la materia. Tampoco, salvo una excepción, proponen otras formas en las que puede aplicarse el FAEB, lo cual veremos más adelante.

Adicionalmente, se encontraron iniciativas para dotar de facilidades fiscales a la oferta representada por las escuelas privadas, así como a la demanda. Es importante señalar que no se examina, detenidamente, hasta qué punto los subsidios indirectos al sector privado le generan buenos rendimientos al país.¹⁷

(muchas calorías, mucho azúcar, mucha grasa, muchos colorantes y saborizantes, pero casi ningún nutrimento), aunque finalmente no prosperó debido al cabildeo de los fabricantes de estos productos. De esta manera, continúa la venta de estos productos *chatarra*, ahora en porciones menores. Una alternativa al tema de la obesidad, que apenas se comienza a impulsar, sería la escuela de tiempo completo, donde los infantes harían ejercicio y recibirían, al menos una comida sana al día.

¹⁷ Por “rendimientos” me refiero a resultados en la calidad educativa. Esta clase de subsidios se han ido generalizando a medida que el Estado no puede lograr una cobertura real y de calidad para la educación básica, y no puede (o no quiere) integrar la educación media superior y superior también como “obligatoria y gratuita” para todos los mexicanos. El subsidio a la educación privada entró en vigor mediante el decreto publicado el 15 de febrero de 2011, “por el que se otorga un estímulo fiscal a las personas físicas en relación con los pagos por servicios educativos”, documento que se puede consultar en línea en la dirección electrónica http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5178131&fecha=15/02/2011.

Resultados Obtenidos. En esta última categoría convergen las iniciativas que incluyen medidas generales o particulares para la evaluación de los docentes, así como el establecimiento de posibles faltas en que pudieran incurrir y las sanciones respectivas. Incluso, se presentaron propuestas para facilitar la actualización de los profesores que así lo requirieran, como consecuencia de una mala calificación a su desenvolvimiento, aunque sin proponer cambios sustanciales a los procesos de contratación, examinación, permanencia y fin de las relaciones laborales con el gremio magisterial en su conjunto. Finalmente, otras iniciativas pretendían involucrar a más agentes políticos y sociales. En la educación básica, por ejemplo, a través de un incrementado rol de los municipios o de una mayor participación de las organizaciones no gubernamentales, incluyendo su presencia en los consejos de participación social, entre otros.¹⁸

El cúmulo de iniciativas legislativas, puntos de acuerdo y exhortos a los agentes ejecutivos resultaron en un conglomerado que, en términos reales, demuestra la carencia de cohesión institucional ante los problemas educativos. Cada grupo parlamentario, visto como agente legislativo independiente, impulsó sus posicionamientos con base en sus propias agendas particulares. Desde esta óptica, el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, permaneció como una entidad limitada en la resolución del problema educativo, por lo que, en consecuencia, es parte del mismo.

Como se observa en la Tabla 1, durante la LXI legislatura se presentaron un total de 3,631 iniciativas de ley. Dentro de ese universo, los datos recabados demuestran que una pequeña fracción fue referente a la educación, únicamente se presentaron 190

Por su parte, el estudio de Lucrecia Santibáñez, “¿A quién beneficia el subsidio a la educación privada?”, hace una interesante reflexión y análisis al problema de los beneficios que los estímulos fiscales aportan al sistema educativo, donde concluye que éstos benefician únicamente a los sectores de la población con mayor ingreso económico, “debido a que el apoyo es vía pago de impuestos, se excluyen del mismo a los trabajadores del sector informal, incluyendo no sólo ambulantes, sino empleadas domésticas, jornaleros, trabajadores agrícolas, y muchos otros que están fuera de nómina”, véase *Nexos*, 15 de febrero de 2011.

¹⁸ También incluidos y descritos en la *Ley General de Educación*, específicamente a lo largo de la segunda sección de su capítulo VII. Pero son tantas, y nada más en el papel tan “bondadosas” sus atribuciones, que se antoja muy difícil llevarlas todas a la realidad.

documentos, mismos que son detallados según su origen. La tabla está organizada por grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, comisiones, documentos presentados por el Senado de la República y legisladores independientes; por último, en el rubro *otros* se ubican las iniciativas, puntos de acuerdo y exhortos cuyo origen son los gobiernos estatales, las legislaturas locales y las secretarías de Estado.

El problema legislativo se suma al problema presupuestario, en el cual los legisladores también encuentran limitaciones para la resolución de los temas educativos que tienen raíz legislativa. Tal como veremos en el siguiente apartado.

TABLA 1
INICIATIVAS RELATIVAS A LA EDUCACIÓN POR ORIGEN. LXI LEGISLATURA 2009-2012

Origen	Total de iniciativas y puntos de acuerdo presentados	Iniciativas, puntos de acuerdo y exhortos relativos al sistema educativo	Referentes al FAEB	Crítica y reformulación a la fórmula FAEB
Partido Revolucionario Institucional	1213	53	2	
Partido Acción Nacional	698	20		
Partido de la Revolución Democrática	468	27	2	Desechada
Partido Verde Ecologista de México	232	10	1	
Partido del Trabajo	288	4	0	
Nueva Alianza	309	8	0	
Movimiento Ciudadano	75	3	0	
Comisiones		28	1	
Senado	133	20	0	
Independientes	27	1	0	
Otros	188	16	0	
Total	3631	190	6	

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de apoyo parlamentario de la Cámara de Diputados,¹⁹ y del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.²⁰

¹⁹ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXI.html

²⁰ Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica>

APARTADO II. PRESUPUESTO

Sobre el proceso presupuestario y su marco legal

El proceso presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rigen la toma de decisiones en la materia. Dicho proceso tiene como primer objetivo integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en un documento jurídico y financiero donde se establezcan las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.²¹

El artículo 42 fracción II de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, sitúa al Poder Ejecutivo como responsable de preparar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y entregarlo a la Cámara de Diputados. Al interior del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la encargada de formular el PPEF y presentarlo a la consideración del presidente de la República. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Para integrar el PPEF, la SHCP solicita a las dependencias del gobierno integrar su anteproyecto de egresos. A lo largo del año, las diferentes dependencias gubernamentales (como la Secretaría de Educación Pública), aplican el gasto público en acciones relativas a programas específicos y en la provisión de bienes y servicios públicos a su cargo.²²

Respecto del Congreso, el proceso presupuestario es igualmente complejo. Después de recibir el proyecto elaborado desde el Poder Ejecutivo, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turna el proyecto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, donde se examina el documento, se discute y se modifica para después enviarse al pleno, donde también se debatirá y se modificará, según sea el caso. Si existen modificaciones, se contempla que el presupuesto esté listo a más tardar el 15

²¹ J. P. Guerrero y M. López, *Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, en http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0063.pdf

²² Para mayor información sobre el proceso de asignación de los presupuestos a las diferentes dependencias, incluso entre poderes de la Nación, véase *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, 2007.

de noviembre del año fiscal en curso. El proceso legislativo, en el rubro presupuestario, culmina con la fiscalización de la cuenta pública.²³

Al respecto, es necesario señalar que el proceso presupuestario imprime una carga problemática al sistema educativo y, por ende, es una base fundamental del Problema Triangular de la Educación con raíz legislativa (PROTEB), ya que se ubica en el vértice donde se expresan las contradicciones del discurso y el plano real. Un elemento fundamental para comprender lo anterior es el origen mismo del Presupuesto de Egresos, pues el Ejecutivo Federal, como entidad facultada para su confección representa, en términos reales, a una posición partidista que suele contar con mayoría en el Congreso, de modo que el presupuesto no tiende a modificarse radicalmente; de esta manera, las iniciativas y puntos de acuerdo estarán supeditadas al margen de operatividad que el propio presupuesto permite.

El presupuesto en sí mismo es importante, pues a partir del mismo es posible determinar el plano real, en términos económicos, desde el cual se puede resolver uno de los problemas educativos nacionales. De modo que si se cuenta con un presupuesto escaso, las políticas educativas serán restringidas; en el caso contrario, si se cuenta con un presupuesto loable, habrá mayores posibilidades para que el sistema educativo nacional cuente con herramientas económicas que solventen sus problemáticas intrínsecas en ese rubro. Así pues, analizar el proceso presupuestario y el manejo de los recursos públicos en el marco del PROTEB, es absolutamente necesario pues abona a transparentar el mismo y, sobre todo, contribuye para que se acepte, en el plano legislativo, la responsabilidad que tienen los representantes populares en la operación del sistema educativo.

²³ M. Reyes Tépac, *Procedimiento legislativo en materia de ley de ingresos, presupuesto de egresos de la federación y procedimiento para la fiscalización superior de la deuda pública*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2010.

Distribución del presupuesto asignado

En este sentido, se advierte que diversas legislaturas del Congreso de la Unión se han preocupado por incrementar el presupuesto educativo aunque sin modificar, trascendentalmente, los mecanismos para su distribución.

Como parte de la descentralización educativa surgió el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), constituido con recursos que la Federación transfería a las haciendas públicas de los Estados, al Distrito Federal y, en su caso, a los Municipios a través de los ramos 25 y 33, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establecen la *Ley de Coordinación Fiscal* y la *Ley General de Educación* en sus artículos 13 y 16 (en lo particular).²⁴ Es decir, los recursos del FAEB se transfieren a las autoridades educativas locales con el fin de cumplir con el mandato del artículo 13 de la *Ley General de Educación*.

El FAEB asignado durante la LXI Legislatura, no consideraba las tendencias históricas respecto del desempeño de las entidades federativas, ni reconocía las necesidades que enfrentan ante poblaciones con distintas características: urbanas-rurales, mestizas-indígenas, sólo por citar dos muestras un tanto polarizadas.

Es más, el principal fondo para el financiamiento educativo en México no se vincula, de forma explícita, con metas para reducir desigualdades; se vuelve a expresar, en este contexto, la contradicción entre lo deseable y lo real.²⁵ Por el contrario, la repartición de los recursos económicos ha abierto brechas entre las entidades federativas, particularmente si se considera que la fórmula que define la metodología de la *Ley de Coordinación Fiscal* que dio forma al FAEB establece que: “Sin perjuicio de la forma y variables utilizadas para la determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la distribución de la totalidad de dicho

²⁴ Para más información, véase <http://cumplimientopef.sep.gob.mx>

²⁵ Ya el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, confeccionado y publicado por la SEP reconoce estas asimetrías, como también la presencia de grandes brechas en el acceso, permanencia y logros dentro del sistema en cuestión; brechas que también se analizarán en las páginas venideras.

fondo se realizará cada año a nivel nacional entre los estados”.²⁶ Sin embargo, los cocientes de la fórmula no encuentran valores para los que fue diseñada la misma.

Para ahondar más en la mala aplicación presupuestal por medio de la fórmula del FAEB, veamos qué elementos comprende y cómo se distribuyen según la Tabla 2 (*infra*), mismos que se explican a continuación.

C1, C2, C3 y C4 son los coeficientes de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en el año que se realiza el cálculo.

T es la aportación del Fondo correspondiente al estado en el año del cálculo, misma que no puede ser menor que **T-** que es el año anterior.

FAEB es el fondo en el año de cálculo y tampoco puede ser menor a **FAEB-** que es el cálculo del año anterior.

M-i es la matrícula pública de educación básica que determina la SEP para el Estado en el año anterior y **Mn-1** es la matrícula nacional en el año anterior.

IC es el índice de calidad educativa que determine la SEP para el estado en el año de cálculo.

Gi es el gasto estatal en educación básica en el año de cálculo y finalmente **E** es la suma de todos los estados de la variable siguiente.

²⁶ Secretaría de Educación Pública, “Variables de cálculo procedimiento y distribución del FAEB”, p. 2. en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2325/3/images/OK%20PUBLICACION%20FORMULA%20FAEB%20014.pdf>

TABLA 2

Entidad	FAEB 2008		FAEB 2009		FAEB 2010		FAEB 2011		FAEB 2012		FAEB 2013		FAEB 2014	
	2007 - 2008 Estimado	%	2008 - 2009 Estimado	%	2008-2009 Cifras publicadas	%	2009 - 2010 Cifras publicadas	%	2010 - 2011 Cifras publicadas	%	2011 - 2012 Cifras publicadas	%	2012 - 2013 Cifras publicadas	%
Nacional	21,856,093	100.00	21,969,854	100.00	21,832,187	100.00	21,871,236	100.00	21,937,545	100.00	22,020,184	100.00	22,089,209	100.00
Aguascalientes	252,736	1.16	257,679	1.17	249,885	1.14	250,513	1.15	251,201	1.15	254,975	1.17	266,974	1.18
Baja California	602,419	2.76	629,844	2.87	612,398	2.81	613,597	2.81	611,854	2.80	620,502	2.84	622,815	2.85
Baja California Sur	116,977	0.54	121,996	0.56	121,713	0.56	123,757	0.57	125,481	0.57	127,572	0.58	129,996	0.60
Campeche	166,621	0.76	163,576	0.74	167,502	0.77	167,175	0.77	169,004	0.77	168,893	0.77	168,369	0.77
Coahuila	538,718	2.46	551,442	2.51	554,824	2.54	550,422	2.52	561,311	2.57	560,028	2.57	563,046	2.58
Colima	117,726	0.54	119,920	0.55	121,950	0.56	122,824	0.56	124,040	0.57	125,486	0.57	125,931	0.58
Chiapas	1,270,974	5.81	1,282,562	5.84	1,266,803	5.80	1,275,627	5.84	1,288,411	5.90	1,298,279	5.95	1,309,726	6.00
Chihuahua	707,456	3.24	711,506	3.24	686,096	3.14	687,570	3.15	692,025	3.17	695,631	3.19	697,628	3.20
Durango	363,287	1.66	356,826	1.62	363,818	1.67	363,853	1.67	363,934	1.67	368,950	1.69	368,869	1.69
Guanajuato	1,170,995	5.36	1,178,789	5.37	1,195,916	5.48	1,202,894	5.51	1,200,719	5.50	1,208,534	5.54	1,205,842	5.52
Guerrero	880,553	4.03	885,820	4.03	892,815	4.09	882,645	4.04	880,891	4.03	877,501	4.02	871,468	3.99
Hidalgo	584,738	2.68	587,328	2.67	580,098	2.66	581,058	2.66	582,350	2.67	585,654	2.68	591,274	2.71
Jalisco	1,402,892	6.42	1,432,753	6.52	1,444,303	6.62	1,459,229	6.68	1,470,384	6.73	1,481,116	6.78	1,490,510	6.83
México	3,000,534	13.73	3,034,803	13.81	2,977,833	13.64	2,990,972	13.70	3,016,022	13.81	3,036,867	13.91	3,057,080	14.00
Michoacán	928,717	4.25	893,493	4.07	904,346	4.14	901,769	4.13	891,945	4.09	887,975	4.07	889,402	4.07
Morelos	344,396	1.58	348,815	1.59	330,377	1.51	336,452	1.54	339,265	1.55	340,665	1.56	340,518	1.56
Nayarit	217,321	0.99	223,015	1.02	226,279	1.04	228,329	1.05	228,129	1.05	229,884	1.05	232,408	1.06
Nuevo León	837,650	3.83	850,075	3.87	857,912	3.93	866,391	3.97	876,614	4.02	884,122	4.05	894,270	4.10
Oaxaca	988,588	4.52	944,540	4.30	943,042	4.32	933,317	4.27	935,078	4.28	936,693	4.29	940,731	4.31
Puebla	1,304,161	5.97	1,297,122	5.90	1,296,415	5.94	1,296,218	5.94	1,300,057	5.95	1,310,601	6.00	1,316,577	6.03
Querétaro	360,622	1.65	368,064	1.68	368,797	1.69	370,708	1.70	372,434	1.71	375,952	1.72	379,105	1.74
Quintana Roo	249,088	1.14	262,813	1.20	265,664	1.17	267,008	1.18	266,223	1.17	267,935	1.18	260,217	1.19
San Luis Potosí	594,115	2.72	584,472	2.66	598,843	2.74	595,546	2.73	593,373	2.72	591,904	2.71	591,153	2.71
Sinaloa	572,456	2.62	564,642	2.57	572,123	2.62	573,812	2.63	569,730	2.61	564,823	2.59	558,512	2.56
Sonora	510,013	2.33	530,940	2.42	517,536	2.37	518,922	2.38	526,638	2.41	530,095	2.43	532,630	2.44
Tabasco	506,146	2.32	508,363	2.31	507,038	2.32	509,524	2.33	508,746	2.33	510,934	2.34	514,649	2.36
Tamaulipas	642,875	2.94	648,730	2.95	636,504	2.92	634,637	2.91	630,366	2.89	631,345	2.89	628,381	2.88
Tlaxcala	254,732	1.17	263,401	1.20	257,391	1.18	257,685	1.18	258,252	1.18	257,649	1.18	255,287	1.17
Veracruz	1,652,604	7.56	1,643,043	7.48	1,593,663	7.30	1,589,708	7.28	1,583,332	7.25	1,567,298	7.18	1,559,524	7.14

MATRÍCULA PÚBLICA DE EDUCACIÓN BÁSICA ²⁷

Fuente: Secretaría de Educación Pública, "Variables de cálculo procedimiento y distribución del FAEB

²⁷ Ibid., p. 4.

Sin embargo, uno de los valores, **IC**, esencial para definir el gasto donde existen mayores rezagos educativos y cerrar la brecha entre las entidades, no se encontraba definido por la SEP en el periodo 2009-2012, por lo que se le asignó otro valor que no mide la Calidad Educativa: “Hasta en tanto la SEP determine el Índice de Calidad Educativa al que se refiere la variable **IC** contenida en el artículo 27 de la ley, el porcentaje asignado a este coeficiente se adicionará al coeficiente de la matrícula”.²⁸

En este sentido, el fondo asignado por Estado se destinó en términos del cruce entre matrícula (FAEB autorizado estatal; FAEB nacional; y matrícula nacional) sin tomar en cuenta el factor de calidad, de modo que si Colima recibió en el año 2008 la cantidad de 1,869,143, el próximo año recibiría 1,975,684: “El resultado obtenido permite identificar que el estado de Colima recibiría 21,373.3 miles menos que el monto anual anterior, más el ajuste inflacionario [...] al hacer ese ajuste, el estado de Colima recibirá al menos el recurso del año anterior, más el ajuste inflacionario”. Por último, explica la SEP, cuando se realiza el balance final a los estados que registran variaciones positivas “el estado de Colima recibirá al menos el recurso del año anterior más el ajuste inflacionario determinado por SHCP, es decir, 1,975,684 miles de pesos”.

29

Así pues, la asignación del FAEB durante la LXI Legislatura fue mediante una fórmula que se diseñó desde el Poder Ejecutivo, y en términos reales no significó un aumento significativo en estados con mayor pobreza, pues las partidas estaban fundamentadas en los índices de matrícula.

De esta manera, si una entidad federativa aumentaba su matrícula con respecto al año anterior, recibía mayor cantidad de recursos, pues el factor de calidad no era determinante. La operación lógica es que el estado con un factor de calidad menor, recibiría mayores recursos para disminuir la brecha educativa regional. Sin embargo, los recursos se asignaron en función únicamente del incremento de la población

²⁸ *Ibid.*, p. 3.

²⁹ De esa forma, el fondo de aportaciones aumenta por variables económicas y demográficas, no por una evaluación de calidad y de necesidades específicas; *ibid.*, p. 7.

estudiantil.

Así pues, no se resolvió el problema de la brecha entre estados con grados más agudos de pobreza y marginalidad así como entre los estados con mayores índices de desarrollo económico, pues el presupuesto educativo por la vía del fondo continuó aumentando de manera proporcional a la población.

TABLA 3
EL FAEB DURANTE EL PERIODO 2009-2012

Estado	FAEB 2009	FAEB 2010	FAEB 2011	FAEB 2012
Aguascalientes	2,846,081,000	3,002,615,455	3,154,658,578	3,320,125,637
Baja California	6,604,543,000	7,030,495,265	7,533,426,964	8,088,070,921
Baja California Sur	2,072,691,000	2,186,689,005	2,276,627,102	2,356,292,087
Campeche	2,740,382,000	2,891,103,010	3,006,747,130	3,111,960,876
Coahuila	6,430,517,000	6,784,195,435	7,126,352,846	7,490,416,205
Colima	1,975,684,000	2,084,346,620	2,167,720,485	2,249,452,834
Chiapas	11,668,801,000	12,310,585,055	12,993,727,087	13,852,927,91
Chihuahua	6,827,527,000	7,275,593,462	7,749,127,373	8,257,957,533
Durango	4,941,400,000	5,216,755,285	5,476,299,741	5,751,169,726
Guanajuato	9,234,721,000	10,036,054,975	11,012,715,852	12,030,922,565
Guerrero	10,812,131,000	11,406,798,205	11,863,070,133	12,284,434,565
Hidalgo	7,105,005,000	7,495,780,275	7,795,611,486	8,068,399,803
Jalisco	11,613,754,000	12,540,350,303	13,664,552,460	14,872,473,618
Estado de México	21,689,236,000	23,613,367,035	26,046,045,274	28,667,071,792
Michoacán	10,393,409,000	10,965,046,495	11,403,648,355	11,841,003,503
Morelos	4,107,748,000	4,333,674,140	4,507,021,106	4,681,957,531
Nayarit	3,307,000,000	3,488,885,000	3,628,440,400	3,768,042,820
Nuevo León	7,637,618,000	8,186,894,343	8,852,021,305	9,629,835,050
Oaxaca	11,780,352,000	12,428,271,360	12,925,402,214	13,377,694,984
Puebla	10,325,472,000	11,159,196,927	12,154,880,815	13,196,002,594
Querétaro	3,566,113,000	3,762,249,215	3,975,742,665	4,207,843,425
Quintana Roo	3,009,204,000	3,174,710,220	3,301,698,629	3,438,236,189
San Luis Potosí	6,836,541,000	7,212,550,755	7,501,052,785	7,774,170,609
Sinaloa	5,939,062,000	6,273,235,191	6,659,041,243	7,062,264,280

Sonora	5,622,380,000	5,954,642,059	6,303,647,457	6,678,223,363
Tabasco	5,134,223,000	5,419,042,185	5,709,489,526	6,020,574,792
Tamaulipas	7,712,635,000	8,136,829,925	8,464,328,991	8,837,585,537
Tlaxcala	2,886,494,000	3,045,251,170	3,215,890,604	3,406,424,255
Veracruz	16,656,557,000	17,572,667,636	18,279,282,031	19,014,801,039
Yucatán	4,170,499,000	4,427,345,385	4,683,344,859	4,968,772,862
Zacatecas	4,684,820,000	4,942,485,100	5,140,184,504	5,320,052,662

Fuente: Elaboración propia con datos históricos del FAEB y fórmula del FAEB, disponibles en <http://www.sep.gob.mx/>

La distribución del FAEB, pese a su “complicación matemática”, tampoco considera las diferencias en el desarrollo social de los estados. La investigación realizada por M. Aguilar, D. Flores y N. Vázquez,³⁰ demostró que el prorrateo del fondo no refleja el desarrollo estatal, medible a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide el bienestar logrado por las naciones con base en las capacidades básicas que poseemos los seres humanos, tomando en cuenta los siguientes indicadores: a) *Longevidad*, medida en función de la esperanza de vida al nacer; b) *Nivel Educativo*, basado en una combinación de la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de matriculación combinada: primaria, secundaria y terciaria (bachillerato); y c) *Nivel de Vida*, tasado por el producto interno bruto *per cápita* ajustado en dólares americanos.³¹

Así, los estados con mayor dificultad para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, como los ya bien conocidos casos de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, reciben menos recursos si se les compara con otros que presentan mejor situación social, como Baja California Sur, Nayarit y Colima. Si bien la vigente *Ley General de Educación* dispone algunas medidas compensatorias,³² la efectividad de las mismas

³⁰ *Aprendizaje y desigualdad social en México*, México, INEE, serie Cuadernos de Trabajo, núm. 10, 2007.

³¹ Para conocer a fondo este índice y otros más usados internacionalmente para calcular el bienestar social, véase la página del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en <http://hdr.undp.org/es>; así como www.rolandocordera.org.mx/esta_inter/indice_desarrollo_humano.htm (acceso 29 de agosto de 2012).

³² Son un total de 15, incluidas en el artículo 33 de la mencionada *Ley General de Educación*. La responsabilidad del conjunto recae, íntegramente, sobre “las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias”. No obstante, son tan generales que todas ellas levantan muchas dudas sobre su efectividad. La primera medida estipula que las autoridades “atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en

debe aún evaluarse con más profundidad.

También es importante resaltar que no existe una ley que incentive a los estados para que incrementen, por su cuenta, los recursos federales. Si bien la insuficiente participación estatal puede atribuirse y/o ligarse a otras muchas causas, la ecuación para repartir el FAEB dista mucho de promover y encaminar los esfuerzos locales para inyectarle más dinero a la educación básica. El papel del congresos en el FAEB es secundario, los diputados no tienen injerencia en el diseño de la fórmula o bien, tiende a estar limitado por el Ejecutivo Federal.

En resumen, la entrega de recursos económicos para el sistema educativo no se ha vinculado con metas relativas al desempeño estudiantil, como tampoco ha establecido condiciones para reducir las desigualdades imperantes, lo mismo entre regiones y estados, que entre estudiantes y escuelas.

Así pues, el presupuesto educativo del periodo 2009-2012 fue definido desde el Ejecutivo; es evidente la unilateralidad del uso de los recursos, que no toma en cuenta los rezagos educativos y las disparidades entre unas regiones y otras, lo cual no presentó mayores críticas en el Congreso. Es decir, la errónea distribución del presupuesto no fue reformulada por los diputados, aun así hayan tenido las facultades para hacerlo. Como se vio anteriormente, durante la LXI Legislatura únicamente se presentó una iniciativa de ley que pretendía modificar la fórmula del FAEB; misma que fue rechazada.

De esta manera, el PROTEB encuentra en el presupuesto otro punto nodal, de modo que es viable que sea analizado con mayor profundidad no sólo durante la LXI Legislatura, sino también en el desarrollo de la aplicación del marco legal vigente.

localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades". La cuarta establece que "prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo [sic] para que concluyan la educación básica, otorgando facilidades de acceso, reingreso, permanencia, y egreso a las mujeres". Y la séptima, que "realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria".

A continuación se observarán algunos tipos de indicadores que pueden funcionar para conocer los índices de calidad educativa.

Mediante la rendición de cuentas, un concepto más complejo de lo que se cree, se pueden obtener datos para que la distribución del presupuesto tenga canales adecuados y más provechosos para los estudiantes del nivel básico. Asimismo, se tratará el tema de la rendición de cuentas parlamentaria porque, sin un marco de referencia tanto del estado del sistema educativo como de los resultados legislativos, el PROTEB se refuerza como una problemática que se arraiga, en vez de una solución viable y plausible.

APARTADO III. RENDICIÓN DE CUENTAS

Sobre el concepto y los diversos aspectos de “rendir cuentas”

El concepto de rendición de cuentas proviene del término en inglés *accountability*, el cual no tiene una traducción exacta al español, aunque se refiere, esencialmente, a dos aspectos: primero, la capacidad y responsabilidad que tiene una persona o institución de proporcionar información transparente y confiable respecto de la cantidad de recursos asignados o conferidos a su administración, así como la forma en que se emplearon; segundo, el requerimiento que se hace a quienes aceptan y fungen un puesto público para dar respuesta sobre el cumplimiento de sus poderes y deberes, así como la obligación de responder a los señalamientos, dudas y demandas sobre la dirección de su gestión e, incluso, afrontar las responsabilidades debido a errores o incompetencia de su administración.³³

Sobre el aspecto financiero o contable de la rendición de cuentas en materia educativa, es necesario destacar que durante la LXI legislatura (y hasta la fecha) no se presentó ninguna iniciativa, ni se promulgaron leyes específicas para crear herramientas de control e información para conocer cómo se ejercen los recursos. No obstante la reciente aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que sitúa a los tres poderes de la Unión como sujetos obligados de transparencia³⁴, aprobada mayo de 2015, es todavía incierto el rumbo del acceso a la información, pues todavía carecemos de la Ley Federal de Transparencia, misma que tendría que basarse en la ley general. Lo cierto es durante el periodo 2009-2012, que comprende ésta investigación, no existían elementos para controlar y conocer de manera fidedigna el manejo de los recursos públicos, sobre todo en los sindicatos.

³³ Para mejores referencias respecto del término véanse *The Concise Oxford Dictionary of Politics* y *Dictionary of Politics*.

³⁴ Artículo 23. Ley General de Transparencia e Información Pública. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>. (Entrada el 6 de diciembre de 2015)

En este contexto, y desde la Secretaría de Educación Pública hasta la escuela más desatendida o de difícil acceso, se tiende un velo institucional, burocrático, que impide la transparencia de la información a la que todos los ciudadanos deberíamos tener acceso. Y si bien la SEP se debe someter a las normas vigentes del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y de la Secretaría de la Función Pública (sacudida en 2012 y reasignada tras el escándalo de La Casa blanca, como se conoce la turbia situación de presunta corrupción entre el presidente de la República y uno de los más favorecidos contratistas del gobierno del Estado de México), entre otras, en realidad no hay bases de datos disponibles para que, desde el gobierno o la sociedad, se pudiera llevar a cabo una auditoría o fiscalización de los recursos, desde el momento de su asignación en la Cámara hasta llegar al alumno en el aula, hasta la prestación del servicio educativo.

La rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos está, a su vez, relacionada con los resultados de las diferentes evaluaciones que se aplican al sistema educativo (se enciende, entonces, a los planes y programas de estudio, a los alumnos, etc.), sin olvidar otro actor, parte esencial del proceso de enseñanza-aprendizaje, a saber: el magisterio.

Por lo tanto, considero que la rendición de cuentas, así como el presupuesto, debe de ser un elemento de transparencia; se añade pues, a una de las características de la democracia pues los ciudadanos podrían conocer el manejo del presupuesto a nivel nacional al mismo tiempo que tendrían la posibilidad de conocer los resultados del ejercicio presupuestario en términos concretos. Las instituciones educativas al ser depositarias de una parte de los egresos de la República, deben demostrar que el uso de los recursos es eficiente. Por ello es imprescindible que la rendición de cuentas sea tomada como un elemento central de los procesos educativos y democráticos. Sólo así podríamos saber el rumbo de nuestro sistema educativo en términos cualitativos y cuantitativos, pues aunque son procesos distintos, se relacionan entre sí en determinadas coyunturas. Por ejemplo, a mayores recursos federales y mayor transparencia, habrá una mejor rendición de cuentas; lo anterior podría ser la punta de

lanza para que los encargados del sistema educativo emprendan mejoras y adecuaciones necesarias para incrementar la calidad de la educación. Eso sería posible, sin duda alguna, si los ciudadanos podemos acceder a dicha información y, al mismo tiempo, poder evaluar tanto a profesores como a quienes manejan los recursos públicos en el sistema educativo.

Nadie puede negar la baja calidad de nuestra educación básica,³⁵ (lo cual se refleja, en consecuencia, en el nivel medio y superior), y en este sentido es que la evaluación se ha convertido en el principal mecanismo para poder rendir cuentas. Esto es de vital importancia, ya que sin la transparencia no se puede conocer la información que pueda determinar buenas decisiones y efectivas intervenciones de planeación de políticas públicas que permitan, finalmente, crear un sistema educativo de calidad. Existe una demanda desde la sociedad civil respecto de la rendición de cuentas que en las últimas décadas se ha intensificado entre los padres de familias, organizaciones de la sociedad civil y los medios masivos de difusión.

Destaca, sin embargo, los esfuerzos institucionales por unificar e implementar medidas cuantitativas al desempeño educativo en su conjunto. De esta manera, en los últimos años la SEP ha venido construyendo un sistema nacional de evaluación y, para ello, han aplicado diversas pruebas (nacionales e internacionales) tanto a alumnos como a docentes, de las cuales se hablará a continuación:

³⁵ Es indispensable en el análisis la investigación hecha por Gilberto Guevara Niebla y publicada por la revista *Nexos* a principios de los años noventa del siglo pasado, sobre el estado de la educación básica titulado "México: ¿un país de reprobados?", *Nexos*, 1 de junio de 1991.

Evaluar a los maestros

Evaluar a nuestros maestros es una práctica que debe considerarse como imprescindible para lograr una real calidad en la educación, debido a tres razones fundamentales: para saber si nuestros maestros tienen, o no, las suficientes capacidades y conocimientos tanto didácticos y pedagógicos sobre las distintas materias que imparten; para conocer más sobre la realidad de su práctica cotidiana; y para que exista una detección oportuna de aquellos maestros que ejercen la docencia con excelencia o mediocridad (o quienes sin ninguna habilidad son puestos al frente de un grupo).

Como parte de las políticas de Estado desarrolladas durante la realización de esta tesina, fue anunciada la Alianza por la Calidad de la Educación, la cual firmaron el Gobierno Federal (SHCP, SEP, SEDESOL, SALUD) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el 15 de mayo de 2008;³⁶ la SEP lo publicó en el Boletín 119, en mayo del mismo año. Con el propósito de consolidar una transformación en la calidad educativa, se convocó a los actores considerados indispensables para dicha transformación: legisladores, gobiernos estatal y municipal, autoridades educativas, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios e investigadores. En ella encontramos las primeras iniciativas para evaluar a nuestros maestros como un mecanismo primordial de la nueva cultura de rendición de cuentas.

La Alianza por la Calidad de la Educación consideraba en su perspectiva la inclusión de un actor social indispensable: integrar a los padres de familia en la nueva cultura de rendición de cuentas. La idea se sustentaba en el hecho de que los padres de familia acceden a una información precisa acerca del rendimiento escolar de sus hijos (al menos en teoría); de esta manera y con esta información, se podría, en la medida de lo posible, colaborar con datos específicos sobre el desempeño de los maestros de sus hijos.

³⁶ Para conocer a detalle el contenido y las propuestas de este documento, véase la dirección electrónica <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/normateca/AlianzaCaliEdu.pdf> (entrada 14 de mayo del 2015)

Cabe mencionar que involucrar a los padres de familia fue un aspecto que debía incorporarse, una necesidad y una realidad que necesitaba ser atendida. Fue, además, un elemento que implicó un nuevo reto, pues había que sistematizar la información, y no sólo recabar su opinión, para poder hacer un uso adecuado de los datos obtenidos y su posterior utilización.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha implementado una evaluación dirigida al cuerpo de docentes, mejor conocida como TALIS, que consiste en una encuesta sobre la docencia y el aprendizaje:

“El Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje [siglas del inglés *Teaching and Learning International Survey*, TALIS] de la OCDE ofrece la primera comparación internacional sobre las condiciones de enseñanza y aprendizaje, aportando ideas innovadoras acerca de algunos de los factores que pueden explicar las diferencias en los resultados de aprendizaje reveladas por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos [PISA, por sus siglas en inglés] de la OCDE. Tiene como objetivo ayudar a que los países analicen y desarrollen políticas para que la profesión del educador sea más atractiva y eficaz. [...] TALIS examina aspectos importantes del desarrollo profesional; ideas, actitudes y prácticas de los profesores; la evaluación y el retorno de información que reciben los profesores; y la dirección escolar en los 23 países participantes”.³⁷

La encuesta, llevada a cabo y divulgada por la OCDE en el año 2009, destaca algunas deficiencias respecto de los docentes de la educación secundaria, las cuales podrían ser causadas por la ausencia de mecanismos de control en procesos básicos, tales como la asistencia cotidiana a labores, la puntualidad y la preparación pedagógica. Dicha encuesta resalta que un 70% de los maestros tienen directores que consideran la carencia de formación pedagógica como algo que “afecta” la instrucción;

³⁷ Véase Informe TALIS de la OCDE, documento en línea www.oecd.org/centrodemexico/medios/43058438.pdf

67.5% considera que los directores ven el ausentismo como un “perjuicio” para la enseñanza en sus escuelas; además, un 69% considera que los directores califican la impuntualidad como “lesiva” para la educación. Sin embargo, algunos considerarían que las cifras podrían ser mayores.

El mismo ejercicio demoscópico identifica que alrededor del 17% de los profesores en las escuelas secundarias no había recibido evaluación alguna sobre su desempeño frente a su grupo. De esta manera, encontramos que el ausentismo, la impuntualidad, la falta de formación psicopedagógica y la falta de actualización, entre otros temas, son elementos que también aquejan el día a día de la educación primaria y preescolar.

El marco legal vigente no respalda la identificación de los maestros y directivos que tienen la responsabilidad de perfeccionar el desempeño en los planteles, en especial de aquellos con los resultados más pobres. Aquí es pertinente señalar que, si bien el gobierno federal dispone de instrumentos para implementar mecanismos para promover incentivos o sanciones, bajo las actuales condiciones ambos elementos resultan insuficientes para impedir el ejercicio de la docencia de los profesores menos capaces (un tema tabú en la relación Estado-SNTE);³⁸ o para incentivar y gratificar a los mejor calificados.

Así, uno de los retos más grandes para lograr una verdadera calidad educativa es superar la imposibilidad institucional para promover cambios en la administración de los recursos humanos que influyen directamente en las escuelas (entiéndase docentes, directivos y supervisores).

En las condiciones actuales, la gestión de estos recursos humanos no permite alcanzar uno de los objetivos primordiales de la rendición de cuentas incluida en la Alianza por la Calidad de la Educación;³⁹ a saber, que los datos obtenidos sirvan para

³⁸ Considerando entonces que esta ideología se mantiene desde los tiempos de José Vasconcelos, donde el sistema educativo mexicano se guió más por el paradigma de la cobertura, en lugar de apostarle en igual proporción a la calidad.

³⁹ Véase nota 30, *supra*.

identificar espacios de mejora y, consecuentemente, se puedan transformar las escuelas que así lo requieran.

De hecho, respecto del impacto de las políticas educativas no existe información suficiente para establecer una correspondencia causa-efecto entre los diversos programas implementados por la SEP y sus logros, lo cual reduce la legitimidad oficial para tomar decisiones en otros niveles educativos más allá del básico (como el de la secundaria, que analiza el TALIS).

Es necesario señalar, además, que no se han publicado (o que no existan), las evaluaciones y/o reportes que permitirían conocer, por ejemplo, el perfil de los docentes contratados bajo concurso a partir de 2009 (cuando se iniciaron estas medidas), a pesar de la relevancia que podrían tener para asegurar la continuidad de las medidas para mejorar la calidad educativa, así como calcular y difundir sus efectos.

Otro aspecto relevante se refiere a la rendición de cuentas y a la evaluación de los docentes, un aspecto controversial de naturaleza política más que pedagógica; el rechazo impulsado por el SNTE se ve, sin embargo, legitimado en sus derechos laborales. En efecto, la legislación laboral antes de la reciente reforma, garantizaba los derechos de los trabajadores agremiados, lo cual no constituía un obstáculo para la rendición de cuentas ni debía ser un pretexto para ocultar la información pública a la que la sociedad tiene derecho de conocer. Finalmente, y siendo partidaria de la evaluación a los maestros pero también de sus derechos laborales, estoy convencida que toda valoración pedagógica deberá llevarse a cabo en ambientes de transparencia y confianza entre los miembros del sindicato y las autoridades. De esta manera, garantizamos que ningún interés sectorial se antepone al derecho a una educación de calidad, postura central de este apartado

Evaluar a los alumnos, las pruebas ENLACE y PISA

En este apartado revisaremos las evaluaciones realizadas a los alumnos durante el periodo comprendido entre 2009 y 2012, a saber, la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE), y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), una nacional y otra internacional, que ofrecieron un panorama más claro de la situación de la educación en México.

La Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE) es una evaluación a alumnos de primaria y secundaria, que tiene el propósito de generar una escala de carácter nacional que proporcione información comparable de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes en los temas evaluados. Esta prueba contribuye a: 1) mejorar la calidad de la educación al aportar insumos sólidos para la correcta y adecuada implementación de las políticas públicas correspondientes a la educación; 2) facilitar la eficacia en la planeación de la enseñanza en el aula; 3) revisar los requerimientos específicos de capacitación específica para los docentes y directivos escolares; 4) involucrar a los padres de familia en las tareas educativas, entre otras acciones. Además, la prueba facilita atender los criterios de transparencia y rendición de cuentas.⁴⁰

ENLACE se aplicó por primera vez en junio de 2006 y desde entonces, cada año, ha evaluado los conocimientos alcanzados en matemáticas y español, ha medido las habilidades lectoras de los estudiantes y alternando la evaluación de otras materias (una materia por año, como ciencias, geografía o historia). De acuerdo con la SEP, este examen a gran escala “representa la acción evaluativa de mayor dimensión en el Sistema Educativo Nacional en virtud de dos razones fundamentales: la cantidad de pruebas diferentes que se aplican y la cobertura que tiene”. Sin embargo no escapa a las dudas, críticas y cuestionamientos técnicos sobre su validez y uso, debido a que no

⁴⁰ Toda la información oficial sobre esta prueba se encuentra en www.enlace.sep.gob.mx/que_es_enlace/ (acceso más reciente 16 de mayo del 2015).

está dirigida a suministrar información sobre la eficacia del sistema educativo sino, más bien, a arrojar datos “censales”: desde su aplicación directo en el salón de clases ha generado condiciones de opacidad en las que, tácitamente, resulta imposible evaluar el desempeño magisterial, el administrativo y el rendimiento real de los alumnos. En resumen, los resultados nacionales promedio (niveles de dominio de nuestros estudiantes a nivel básico en matemáticas y español-habilidad de lectura) es alarmante: se califica como “elemental”.⁴¹

Por otra parte, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) es una prueba que se aplica en los países pertenecientes a la OCDE, así como en algunos estados asociados.⁴² Realizada cada tres años, PISA evalúa a todos los alumnos que se acercan a la edad en la que concluirán todos los grados de educación básica obligatoria (aproximadamente a los 15 años); cada evaluación se centra en revisar un área temática en concreto: en 2009 fue la lectura; en 2012, matemáticas.

Los estudiantes son seleccionados a partir de una muestra aleatoria de escuelas públicas y privadas en función de su edad (entre 15 años y tres meses, y 16 años y dos meses, al principio de la evaluación), y no del grado escolar en el que se encuentran. Esto se debe a una razón en particular: tiene la finalidad de generar información acerca de los conocimientos, habilidades y competencias que los alumnos hayan adquirido durante toda su formación de educación básica y/u obligatoria, y no solo la adquirida en el último año escolar.

Los resultados de la evaluación de PISA en las pruebas implementadas en nuestro país muestran que en 2009 y en 2012 se obtuvo una mejoría tanto en matemáticas como en lectura, aunque México sigue siendo uno de los países de la OCDE con los rendimientos más bajos.⁴³

Los resultados de la prueba PISA en 2012 son de gran importancia, ya que

⁴¹ Para más información, véanse *El Programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve*, disponible en www.oecd.org/centrodemexico/medios/41479051.pdf; e *Informe TALIS de la OCDE*, documento en línea disponible en www.oecd.org/centrodemexico/medios/43058438.pdf

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

previamente fueron coordinados y planeados desde el gobierno de Felipe Calderón, con lo cual se consiguió: 1) incrementar el puntaje nacional promedio en la prueba internacional PISA; 2) aumentar en 400% el número de docentes capacitados; 3) acrecentar en 1,800% el número de maestros específicamente capacitados para enseñar matemáticas; y 4) elevar a 99 % la cobertura de educación básica.

Aunque hubo avances significativos en las puntuaciones nacionales, otros objetivos deseables no pudieron cumplirse. En términos comparativos, México, respecto de otros miembros de la OCDE, obtiene los siguientes resultados:⁴⁴

- Entre PISA 2003 y PISA 2012, México aumentó su matrícula de jóvenes de 15 años en educación formal (del 58% a poco menos del 70%).
- El rendimiento de estos alumnos en matemáticas también mejoró (de 385 puntos en 2003 a 413 puntos en 2012).
- Cabe destacar que el aumento de 28 puntos en matemáticas entre PISA 2003 y PISA 2012 fue uno de los más importantes entre los países de la OCDE.
- En PISA 2012, el 55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas.
- En matemáticas, el promedio en México es de 413 puntos, por debajo de Portugal, España y Chile, en un nivel similar al de Uruguay y Costa Rica, aunque por encima de Brasil, Argentina, Colombia y Perú.
- En PISA 2003 existía una diferencia de 60 puntos entre alumnos en ventaja y desventaja social; en PISA 2012, esta diferencia bajó a 38 puntos. Asimismo, la variación derivada de factores socioeconómicos disminuyó de 17% en 2003 a 10% para 2012.
- En México, la diferencia en el índice de calidad de los recursos educativos entre escuelas es la más alta de toda la OCDE y la tercera más alta de todos los participantes en PISA (detrás de Perú y Costa Rica), reflejando así los altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educativos del país.⁴⁵

⁴⁴ Para conocer todos los resultados derivados de la realización de la prueba PISA en México, véase www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf (entrada más reciente 16 de mayo del 2015).

⁴⁵ *Ibid.*

Es necesario poner en perspectiva los retos que implica el uso de la información generada tras estas pruebas. El principal desafío para México no sólo radica en producir datos *per se*, sino en su interpretación y empleo por parte de los agentes político-educativos.⁴⁶ Por consiguiente, es posible que la ausencia de información ocasione los mismos efectos negativos que el uso inadecuado de ella.

Un reto adicional para mejorar la rendición de cuentas consiste en vincular más efectivamente a los padres de familia con las instituciones educativas. Participando en ellas, como ya se ha observado en otros países, los familiares consiguen la detección y uso de los mejores recursos que tienen a su alcance para mejorar el rendimiento escolar. Además, el manejo adecuado de la información proporcionada por docentes y directivos permitiría apoyar a los estudiantes en sus hogares.

Esta participación familiar en la educación de los hijos no sólo es importante para establecer una suerte de “contraloría social”, sino que representa, siguiendo a N. Cunnil,⁴⁷ una oportunidad para enriquecer el proceso enseñanza-aprendizaje. Las actividades más allá de los salones, el establecimiento de expectativas, la fijación de estándares para el desempeño y, en general, la transmisión de rutinas de trabajo y estudio, son actividades que dependen o deberían depender de lo previsto por las familias. Todos estos factores inciden, directamente, en el éxito o fracaso escolar, lo que pone en manifiesto que la importancia de la “participación social” en la educación básica se haya introducido por decreto.

Como se puede observar, los métodos para contar con resultados son impulsados y regulados por el Ejecutivo Federal. De nueva cuenta, el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, no tienen injerencia en la rendición de cuentas de los agentes involucrados en el sistema educativo nacional. La

⁴⁶ Algo muy importante sobre PISA es que, en realidad, poca gente, incluso hablando de especialistas, leen y analizan toda la extensión de sus reportes, por la simple y sencilla razón que son de varios cientos de páginas. Sin embargo, se retoma como una prueba relevante no sólo por ser la prueba de medición de la OCDE, con las implicaciones que esto tenga para sus miembros, sino porque los encargados de diseñar dicha prueba son pedagogos de la “nueva escuela”. El informe PISA esconde valiosísimos datos sobre el entorno socioeconómico de los alumnos, y para estas investigaciones los entornos más igualitarios son igual de importantes como los conocimientos medidos.

⁴⁷ Véase “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, en *Gestión y Política Pública*, volumen 3, número 1, primer semestre de 2009, pp. 15-45.

subordinación del Poder Legislativo ante el Ejecutivo repercute de manera directa en la imposibilidad de elaborar leyes que definan con claridad los márgenes para que rindan cuentas los profesores, los directivos, los alumnos y los gobiernos. Menos aún, es posible que la sociedad conozca los alcances que tienen los representantes populares en el tema educativo, por lo cual, la rendición de cuentas se considera como otro factor importante del PROTEB.

A continuación analizaré la distribución de facultades que se encuentran en el PROTEB pues, como se ha mencionado, se tiene que diseñar un marco legal que sea consecuente con las atribuciones legales y constitucionales de todos los agentes involucrados en el sistema educativo nacional. Con este último punto, se considera que el Problema Triangular de la Educación con raíz legislativa encuentra su consolidación como categoría de análisis; misma que ha sido el hilo conductor de este trabajo.

APARTADO IV. DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES

El contexto de la descentralización de la educación

Se entiende por descentralización al proceso en el cual la autoridad “central” confiere a otras autoridades, normalmente estatales o locales, ciertas capacidades para desempeñarse administrativa y/o políticamente.

La descentralización en México se promovió desde el gobierno federal y sus motivos esenciales no fueron de carácter educativo, sino más bien de tipo político, pues era necesario diversificar las fuentes de financiamiento del servicio educativo y, en la medida de lo posible, reducir los gastos operativos. También tuvo el propósito de delegar a los gobiernos estatales la resolución de algunos de los problemas que enfrentaba con el sindicato magisterial; como un interés secundario, el gobierno buscó ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación.

La descentralización educativa tomó un matiz de gran importancia en un contexto donde las responsabilidades de los servicios escolares recaen directamente en la Federación. En años de crisis (en los años 1980 y 1990) era de vital importancia delegar ciertas funciones a los estados para que ellos también contribuyeran, de alguna manera, en el mantenimiento, financiación y operación de la oferta educativa.⁴⁸

Por su parte, los gobiernos estatales no tuvieron más opción que aceptar las nuevas funciones y obligaciones conferidas, mismas que debían de operar con las reglas dictadas desde el centro y al que debían de rendirle cuentas, razón por la cual muchos llaman a este proceso “una descentralización centralizada”.

Además, se privilegió una transferencia más ágil, y sin embrollos, de bienes y recursos a los estados. Se descuidó, sin embargo, las implicaciones que en materia de equidad, tendría el nuevo sistema educativo. Simple y llanamente se omitió el necesario debate donde enfrentar distintas consideraciones acerca de estas acciones, en especial conociendo la tradición centralista de México. Era necesario, pues,

⁴⁸ Véase Pablo Latapí, *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios, 1992-2004*, México, FCE, 2004. Disponible también en versión electrónica en <http://es.scribd.com/doc/208037819/La-SEP-Por-Dentro#scribd>

fomentar un diálogo y decidir sobre los aspectos que podían ser delegados a las entidades federativas. La “falta de capacidad institucional” en muchas de ellas fue el argumento que esgrimió el gobierno federal para retener importantes facultades, muy a pesar de que la centralización había generado una burocracia que distaba mucho de ser eficaz. La disyuntiva de conservar facultades en funcionarios federales ineficaces, o mejor transferirlas a dependencias estatales que bien podrían no tener las capacidades suficientes para sobrellevarlas, no se resolvió con la distribución estipulada en la *Ley General de Educación* de aquel entonces.

Bajo este pretexto y el de mantener unidad y uniformidad nacional, el Estado mantuvo para sí funciones estratégicas de control donde las entidades estatales quedaron únicamente como medios operativos: se vieron ante la enorme tarea (inacabada, en muchos casos) de articular un sistema donde existía una yuxtaposición de poderes burocráticos, administrativos y sindicales. Este conflicto de coexistencia creó tensiones que se tradujeron en deficiencias de la calidad en la educación, ya que todos los actores habrían de reclamar sus prioridades a partir de sus propias perspectivas e intereses. Junto con ello, las diferencias en las realidades y circunstancias de cada estado de la república significaron que cada gobierno estatal haya hecho una transición distinta dando a lugar a generar aún más disparidades en el desarrollo entre ellos.

La descentralización en México también implicó involucrar el concepto de “autonomía escolar” en un nuevo contexto: sin encontrar una definición exacta de lo que esto significaría en la práctica, se asumió que las escuelas respecto de su organización y administración, convocando a directivos, maestros y padres de familia a involucrarse de una manera inédita.

No tardaron en aparecer distintos actores sociales involucrados en la educación, pero fue el SNTE el primero en oponerse a las nuevas medidas pues se obstaculizaría la operatividad de los planteles, cuando en realidad lo que temía el sindicato era perder el control “sobre sus territorios”.

Latapí reconoce que, a diferencia de otros sindicatos, el SNTE se ha visto

rebasado en sus objetivos no gremiales, apelando a métodos no legítimos y a altos niveles de corrupción, en donde a veces, incluso solapado por autoridades educativas, intercambió servicios por cuotas de poder: “El SNTE cogobierna en diferentes áreas del servicio público educativo”.⁴⁹ Si a esto agregamos que el sindicato se consolidó en la mayor fuerza corporativa ante el magisterio, entonces el SNTE controla muchos aspectos tanto educativos como técnicos y profesionales, hasta llegar a los políticos. Esta impunidad se ha visto enraizada a tal grado que se le puede tildar de “legítimamente protegida”, como aconteció en 1993, cuando el sindicato logró que se incorporase a la *Ley General de Educación* una cláusula donde se eximen de las sanciones dispuestas a todos (o casi todos) sus agremiados.

A principios de la década de los 90 del siglo pasado, con la descentralización en proceso y en espera de las nuevas funciones otorgadas a las escuelas, así como las nuevas alternancias político-partidarias en el Congreso de la Unión, se da la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), el cual se promovió para que el Estado lograra articular y recuperar algunas funciones perdidas en el territorio cedido ante los Sindicatos.

Es evidente que el problema adquirió variantes muy complejas que en última instancia repercutieron en la calidad de la educación. Aunado al problema presupuestario y a la rendición de cuentas escasa y limitada, se sumó el problema de la distribución de facultades en el sistema educativo en el cual, el Poder Legislativo no tiene margen de operación. La educación mexicana es un híbrido entre la centralización y la descentralización y sus actores y responsables adquieren distintos niveles de responsabilidad. La distribución de facultades, pues, tiene que ser reglamentada bajo una nueva normatividad en la que el Congreso de la Unión tenga relevancia; es incomprensible que los representantes populares carezcan de facultades efectivas para incidir en los procesos educativos nacionales. Como se verá a continuación, las facultades de los responsables directos de los planteles educativos y del desempeño de los profesores son limitados, de la misma forma que son limitadas

⁴⁹ *Ibid.*

las funciones legislativas en tan importante materia. Por ello, se considera aquí a la distribución de facultades como un elemento relevante que permite conocer la complejidad del problema educativo con raíz legislativa, pues se trata de un fenómeno político que inicia en la Federación y que termina con las bases magisteriales como son los directivos escolares y los profesores frente a grupo.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

El ANMEB es firmado en mayo de 1992 por el titular del Poder Ejecutivo, el secretario de Educación Pública, los dirigentes del SNTE y los gobernadores de los estados. Es importante mencionar que el Congreso de la Unión no fue convocado a participar en dicho acuerdo.

Esta iniciativa de trabajo conjuntó a los diferentes actores involucrados en la impartición de los servicios escolares y su objetivo fue establecer plazos para reorganizar al sistema educativo, el cual padecía de una seria falta de delimitación de facultades, así como mejorar sus rendimientos mediante reformulación de contenidos, materiales educativos, revaloración de la capacitación magisterial y algunas de sus condiciones laborales.

Tras la firma del ANMEB se fue ganando, paulatinamente, terreno en algunos aspectos relevantes, como el incluir a la secundaria como parte de la educación básica, consagrando así un lugar para ella en el derecho constitucional (al menos teóricamente) y ganando, según algunos, terreno en términos de “equidad”. Además, una vez firmado este acuerdo se unificó una política de Estado que garantizaría cierta continuidad a pesar de los cambios de gobierno. “Política” no siempre ecuaníme ni socialmente provechosa, vale acotar.

La actual distribución de facultades entre el gobierno federal y los estados implica, en la práctica, continuar con la primacía del primero, cosa que ya observaba antes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.⁵⁰ La

⁵⁰ El cual data de 1992, siendo el marco de una profunda reforma a la educación básica, y que M. Zorrilla Fierro compendia en los siguientes términos: “descentraliza el sistema, renueva el currículo, produce nuevos materiales, implanta programas compensatorios y nuevas formas de financiamiento, ingresa la evaluación, hace

definición de planes y programas de estudio; la autorización y hechura de los libros de texto; el establecimiento de criterios para la contratación de docentes; la formación tanto inicial como continua de los docentes ya contratados, así como la evaluación de los resultados obtenidos, son todas facultades que conserva el Centro, por lo cual se puede afirmar que la inequitativa administración de recursos materiales y humanos (que por cierto había sido unas de las justificaciones para la firma de aquel acuerdo), es, *todavía*, un factor asociado a la prevalencia de las desigualdades entre estados, regiones y municipios.

Debido a lo anterior, el gobierno federal requiere mostrar evidencia confiable para fundamentar por qué conserva prácticamente todas las facultades que mantuvo tras la descentralización educativa, así como reflexionar qué tan efectiva ha sido la implementación de programas en los mencionados rubros donde su accionar aún es exclusivo, y averiguar, en qué medida, las políticas centralizadas han respondido a las necesidades que existen a lo largo y ancho del país.

A pesar de las limitaciones que las pasadas y actuales evaluaciones tienen para ofrecer información que mida la efectividad de los programas educativos diseñados por el gobierno federal, diversas experiencias bien pueden cuestionarle sus facultades exclusivas. Por ejemplo, la reforma curricular a la educación primaria, que dotó a las escuelas de materiales enfocados al desarrollo de competencias,⁵¹ ha generado incertidumbre y controversia entre los distintos administradores estatales, directores de escuelas y docentes, debido a la forma en que se lleva a cabo la transición entre la etapa de prueba y la implementación propiamente dicha. Además, han surgido, algunos cuestionamientos sobre la aparente desconexión entre la demanda de ciertos

obligatoria la secundaria y amplía el calendario escolar". Véase: "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, volumen 4, número 2, disponible en <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

⁵¹ Durante el gobierno de Vicente Fox. Si bien es verdad que la noción misma del "desarrollo de competencias" no ha sido definida con claridad, se le apostó mucho a las habilidades tecnológicas, para las cuales la Enciclomedia constituyó un referente fallido (por el simple hecho que no se consideraron los problemas de conectividad, dejando a tal herramienta completamente como inútil y arrumbada), considerando, además, las irregularidades observadas en su diseño, implementación y evaluación, tales como la opaca entrega de contratos a los proveedores.

conocimientos y las habilidades magisteriales requeridas para impartirlos.

La formación magisterial requiere un “punto y aparte”, de acuerdo con una evaluación externa realizada en 2006 al Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio, donde se afirma que el magisterio no tiene, en general, “voluntad para actualizarse”.⁵² Esto se explica por la manera como se implementan las políticas orientadas a la formación inicial y continua de los profesores, así como por las condiciones en que laboran: infraestructura, recursos económicos, ubicación de los programas actualizadores en la estructura orgánica de la dependencia estatal encargada de la educación básica, entre otros.

Así pues, existe una deficiente coordinación entre el gobierno federal y los estados, hecho que a su vez impacta en las escuelas ya que, en este contexto, resulta complicado desarrollar un modelo de adiestramiento magisterial centralizado y, al mismo tiempo, capaz de brindar opciones suficientes y con la diversidad requerida para responder a los distintos desempeños que se observan entre estados, regiones y municipios.

Respecto de otra responsabilidad exclusivamente federal, a saber, la evaluación de los resultados de la prueba ENLACE, destaca la concentración de un enorme esfuerzo en una sola evaluación de alcance nacional,⁵³ lo cual representa riesgos importantes, particularmente si le surgieran deficiencias técnicas en su diseño y aplicación. Además de que muchos docentes y escuelas se esmeraban únicamente durante los días previos a la aplicación de la prueba, se dio el caso de poder adquirir los reactivos de la prueba en el mercado negro: la corrupción en complicidad con la burocracia copiaban el archivo de las computadoras para hacerla llegar a la “gente interesada”. De esta forma se podrían mejorar, artificial y engañosamente, los

⁵² Cuyos resultados son retomados y analizados con más profundidad por F. Martínez, A. Santos, *et al.*, *¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México. Informe anual 2008*, México, INEE, 2008.

⁵³ A decir verdad, ésta ya no se aplicará como venía ocurriendo hasta 2012, en virtud de que todo lo concerniente a la medición estandarizada de la educación es ahora responsabilidad del INEE. Vale recordar, de todos modos, que la prueba medía lo concerniente a las matemáticas, el español y las ciencias naturales. Por lo que tocaba a su relación con el desempeño docente, sus resultados eran indicativos, globales y no por escuela; menos aún por salón.

desempeños escolares (existen muchas notas periodísticas al respecto e, incluso, videos en *YouTube* que dan “consejos” y ofrecen las respuestas de la prueba).⁵⁴ En este sentido, es importante resaltar que todo lo concerniente a la evaluación homogeneizada de la educación en nuestro país es competencia única y exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

De esta manera quedó comprometida la fiabilidad de la prueba ENLACE, la posibilidad de realizar comparaciones confiables entre escuelas y estados, así como su función referencial para la asignación de incentivos a los mejores docentes. En consecuencia, el centralizar la medición de los resultados obstaculizó el diseño de estrategias locales orientadas a la generación de información relevante para profesores, directivos y padres de familia.

Además, existen otros análisis sobre políticas educativas centralizadas que confirman y secundan que estas intervenciones valorativas no disminuyen sustancialmente las diferencias entre entidades y entre poblaciones estudiantiles.⁵⁵ Con esto se abre un espacio para cuestionar el “arreglo institucional” vigente, sugiriendo, de paso, reformar la actual *Ley General de Educación* a fin de redistribuir facultades entre el gobierno federal y los estados.

Es importante señalar que con la información proporcionada por la OCDE en un ejercicio realizado en 2009, la Encuesta sobre Docencia y Aprendizaje, las escuelas consideraron que su desenvolvimiento se ve perjudicado por las pocas facultades reservadas para sus directores y las excesivas injerencias federales en cuanto a las actividades administrativas. También se mostraron las siguientes anomalías:

- Condiciones poco favorables para el buen desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.
- Limitadas facultades conferidas a los directivos escolares para mejorar el trabajo en sus planteles.

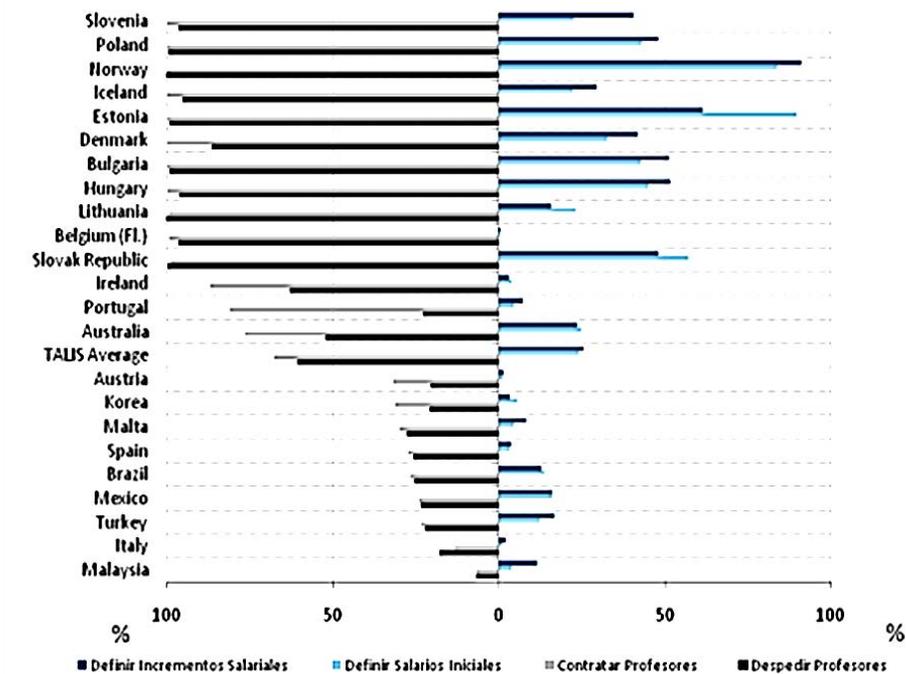
⁵⁴ Véase la nota de *Excelsior*, disponible en www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/26/940381

⁵⁵ Véase el ilustrativo trabajo de R. Murnauer, R. Willett, J. y S. Cárdenas, “¿Ha contribuido el programa Escuelas de Calidad a mejorar la educación pública en México?”, en F. Reimers (ed.), *Aprender más y mejor*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

- Una importante carga administrativa que achica el tiempo destinado a la enseñanza en sí.

GRÁFICA 1

ELEMENTOS ASOCIADOS A LA AUTONOMÍA DE LOS DIRECTORES ESCOLARES



Fuente: Encuesta sobre Docencia y Aprendizaje, OCDE, 2009

Como puede notarse, las facultades conferidas a los directores de los planteles educativos en México son muy pocas, al menos cuando se les compara con sus pares de los demás países.

Respecto de la contratación, supervisión y generación de incentivos para mejorar el trabajo docente, los directores escolares cuentan con un rango de acción limitado, estrecho, con “poca voz y voto”. Esta situación es un lastre de un sistema educativo centralizado antes de 1992, pero también una oportunidad para promover reformas tendientes a la reasignación de facultades con claros criterios de equidad, efectividad y federalismo.

No obstante, en una cierta paradoja, la siguiente tabla presenta otro aspecto

relevante sobre los posibles efectos de la distribución de facultades y la pertinencia de cambios sustanciales en la misma, tomando en cuenta las necesidades de profesores, estudiantes y padres de familia. En este sentido, la Encuesta sobre Docencia y Aprendizaje muestra que uno de los efectos más asociados al gobierno centralizado es el excesivo número de trámites que las escuelas y sus directivos deben realizar, siendo los directivos de la educación secundaria los más afectados y quienes más tiempo dedican a las tareas administrativas.

**TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO Y ACTIVIDADES DE
LOS DIRECTORES DE ESCUELAS SECUNDARIAS⁵⁶**

País	DOCENCIA ENSEÑANZA	LABORES ADMINISTRATIVAS	MANTENIMIENTO DE LA DISCIPLINA EN LOS SALONES
Australia	76.2	8.0	15.8
Austria	79.0	7.6	13.4
Bélgica ⁵⁷	77.8	8.7	13.5
Brasil	69.2	13.0	17.8
Bulgaria	86.9	5.0	8.2
Corea del Sur	77.6	8.6	13.7
Dinamarca	81.3	6.2	12.3
Eslovaquia	82.9	6.7	10.3
Eslovenia	82.7	7.3	10.1
España	76.9	7.4	15.7
Estonia	85.3	5.5	9.1
Hungría	84.3	5.1	10.6
Irlanda	81.5	7.2	11.3
Islandia	75.0	8.4	16.7
Italia	77.0	8.8	14.3
Lituania	82.7	8.3	9.0
Malasia	71.7	11.3	17.1
Malta	77.0	7.3	15.7
México	70.3	16.5	13.3
Noruega	81.0	8.1	10.9
Polonia	82.3	8.4	9.2
Portugal	75.6	8.2	16.1

⁵⁶ Se interrogó a los directores de secundaria sobre cómo dividen su tiempo semanal de trabajo. Las tres posibles categorías para responder ya se había observado en ejercicios demoscópicos previos. Los números de la tabla son promedios semanales de acuerdo al número de horas que para cada categoría se destinan, también, a la semana.

⁵⁷ La encuesta no se aplicó en todo el país, nada más en su parte donde impera el flamenco (muy parecido al holandés), y que tiene a la ciudad de Brujas como epicentro, contraponiéndose así al resto de Bélgica, y donde el idioma francés resulta el preponderante. La inclusión de este dato es por puro rigor académico, nada más.

Turquía	78.2	7.8	13.8
Promedio entre los países	78.8	8.2	12.9

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la *Encuesta sobre docencia y aprendizaje*, OCDE, 2009

APARTADO V

Después del breve recorrido que presento aquí. Me parece relevante exponer en dónde estamos situados en términos de educación. Si ésta investigación inició con un contexto sobre el desarrollo de la problemática educativa como un factor de naturaleza compleja y con raíces históricas. Si bien ésta investigación abarcó el periodo 2009-2012, considero pertinente culminar ofreciendo un panorama general del problema educativo actual.

Después de la aquí mencionada Alianza por la Calidad de la Educación, fue evidente que los resultados no fueron los esperados. Continuaron los problemas que mantienen a la educación mexicana como otro rubro deficiente de las políticas de Estado.

La apuesta fue cambiar de rumbo. Los procesos de descentralización educativa que iniciaron durante la década de los años 80, fortalecieron a sectores que agudizaron algunos de los problemas que aquí se plantean como fundamentales: la rendición de cuentas, el presupuesto y la distribución de facultades. La apuesta de la nueva administración federal, ahora bajo las siglas del Partido Revolucionario Institucional, fue realizar un viraje.

Uno de las primeras acciones del gobierno de Enrique Peña Nieto fue eliminar un elemento central que había impedido la rescentralización docente: a la dirigente y líder vitalicia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo. La dirigencia del SNTE fue cercana a las administraciones panistas, con las que se acordó en 2008 la Alianza por la Calidad de la Educación. Sin embargo, con el inicio del gobierno de Peña Nieto, iniciaron averiguaciones que implicaban a Elba Esther Gordillo en malversación de fondos del SNTE. Por ello, en febrero de 2013 la profesora fue detenida en el Aeropuerto Internacional de Toluca, Estado de México. Después sería consignada.⁵⁸

⁵⁸ “Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa de malversación de fondos”. Excélsior. 23 de febrero de 2013. En <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284>

Las nuevas dirigencias del SNTE se adhirieron al nuevo gobierno federal con la promesa de que aceptarían todas las disposiciones que dictaminara el poder Ejecutivo. A la detención de Elba Esther Gordillo, la sumisión del SNTE y a la inmovilidad de grandes sectores del sector magisterial, se sumó otro factor: el Pacto por México.⁵⁹

Las elecciones de 2012 y la disolución de las plataformas políticas de oposición, llevaron a la firma del Pacto por México. Dicho documento, formado por los tres partidos políticos con mayor número de votación nacional, estableció entre muchos acuerdos promovidos por sus dirigentes y por la Presidencia de la República, un acuerdo general sobre la educación.

El acuerdo 1.3 del Pacto por México significó que las tres fuerzas electorales aprobaron los cambios legales y constitucionales que eventualmente enviaría el Ejecutivo Federal. Según el Pacto por México, la calidad de la educación se vería incrementada mediante una serie de reformas en las que se crearían instituciones y se fortalecerían otras. Se creó el Servicio Profesional Docente, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se ampliaron los programas de Escuela de tiempo completo, entre otras medidas en las que la Secretaría de Educación Pública tiene la autoridad central de los procesos educativos.

Sin embargo, la sola creación del Servicio Profesional Docente y el Sistema Nacional de Evaluación movilizaron a grandes cantidades de profesores en varias regiones del país. Incluso, secciones del SNTE que no están vinculadas a la sección 22 de Oaxaca (la que mayor oposición histórica ha representado ante la hegemonía de la dirigencia del SNTE) y que tampoco tienen relación con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se ha movilizó contra las disposiciones legales de la ley general de educación y los cambios al artículo 73 de la constitución. Los últimos meses han sido una poderosa demostración de la confrontación entre el magisterio y el gobierno federal. La reforma educativa no ha conseguido generar consenso y la resistencia de los profesores considera que la reforma educativa es más

⁵⁹ “Reitera SNTE al presidente su compromiso para que la reforma educativa sea exitosa” en SNTE. <http://www.snte.org.mx/2015/vernoticias/8712/32/reitera-snte-al-presidente-enrique-penia-nieto-compromiso-reforma-educativa-sea-exitosa-bien-mexico>

una reforma de carácter laboral pues la evaluación determina la permanencia. Los problemas de la educación, con reforma o con movilización magisterial, persisten y se mantiene el abandono a las escuelas y, a lo más importante: a los estudiantes.

Habiendo cursado la carrera de sociología y como madre de dos hijos, después de haber investigado y redactado este trabajo, considero que todavía quedan muchas inquietudes a considerarse en esta parte final: a) Si existe alguna o algunas medidas que se pueda(n) implementar para mejorar de manera inmediata la educación en nuestro país. b) Quién o quiénes son los agentes más determinantes para dar un necesario cambio de rumbo a nuestras políticas públicas en materia educativa, calificados como “bajos” tanto por las pruebas y evaluaciones nacionales e internacionales, sin olvidar que esta cualidad tan decepcionante afecta y se refleja en la vida diaria y el futuro de cualquiera de nosotros. c) Cuáles son los aspectos más urgentes que se habría de atender: ¿los legislativos? ¿Los políticos? ¿Los sindicales? ¿Los burocráticos? ¿Los sociales? ¿Los presupuestales? Y finalmente, d) Qué están haciendo los países con mejores niveles de vida y mejores niveles de educación, que (en cierta medida) nos pudieran servir como parámetros de modelos actuales para incrementar la eficiencia y calidad de la educación básica en México, salvando todas las diferencias económicas, culturales, políticas y hasta geográficas que nos separan.

En afán de dar respuesta al último cuestionamiento planteado, de manera breve, y espero de forma clara, se analizará cómo Finlandia, un país geográfica y demográficamente distinto al nuestro, pudo consolidar un modelo educativo innovador, donde se respeta y toma en cuenta la seriedad de la asignación del presupuesto, los planes de estudio, la rendición de cuentas y la distribución de Facultades.⁶⁰

⁶⁰ Los estudios del área educativa de este país han generado un sinnúmero de investigaciones y especializaciones tan vastas como profundas; y aunque se antoja hablar mucho más del tema, no correspondería a la pertinencia de esta tesina. Sin embargo queda una extensa invitación para, por lo menos, revisar las fuentes citadas en este apartado, en especial “La clave del Éxito en Finlandia”, en *Cuadernos de Pedagogía*, España, 2008 (*infra*).

El caso de Finlandia

A pesar de las ligeras caídas en los índices de evaluación que en los últimos años arrojan los resultados de la prueba PISA, el sistema educativo finlandés es uno de los más encumbrados del mundo, especialmente por los resultados alcanzados en educación básica.

Cabe mencionar que la educación básica inicia a los seis o siete años (a veces hasta los ocho años de edad) y sólo después de que el niño haya sido valorado por un psicólogo como un infante apto y maduro para ingresar al sistema educativo y enfrentar los nuevos conocimientos y enseñanzas que recibirá. El preescolar no es obligatorio bajo la premisa de que el ser humano, desde su nacimiento hasta aproximadamente los cinco o seis años, sólo debe aprender la lengua materna y adquirir las indispensables habilidades de socialización, mismas que son instruidas de manera natural y primordial en el seno de la familia.

En caso de que las familias requieran asistencia de cuidados para sus hijos durante esta etapa, los niños asisten a “Jardines de Niños” o guarderías, en jornadas no mayores de cuatro horas; estas guarderías no cuentan con ningún currículo obligatorio sugerido por el Estado o implementado por alguna agrupación. La prioridad de este modelo considera que los niños, a esta edad, se desarrollen mediante el juego y un conjunto de actividades que fomenten la socialización con sus semejantes, adquieran conocimientos prácticos sobre el uso de su lengua y aprendan acerca del medio ambiente.

En Finlandia, la ley establece que la educación es obligatoria y gratuita para todos los niños desde los siete hasta los 16 años. Esta gratuidad incluye también todos los libros de texto y utensilios necesarios, además de una comida caliente al día. El gasto público en educación representó en 2008 el 5.9 % del PIB (el promedio de los países de la OCDE es del 5.8%).⁶¹

Hasta 1958, Finlandia mantenía un sistema educativo elitista, ya que se realizaba una selección de alumnos a la edad de once años, después de haber cursado

⁶¹ Información disponible en la Embajada de Finlandia, disponible en www.finlandia.es/public

sólo cuatro años de primaria. Los mejores alumnos podían continuar sus estudios en un instituto durante los siguientes cinco años, para continuar, si eran seleccionados, a cursar tres años de bachillerato. Hasta 1972, por lo menos el 50% de los alumnos no realizaban estudios secundarios. Actualmente, sólo el 8% de los alumnos no completa su educación básica obligatoria (nueve años). ¿Cómo lo lograron?

Para 1978 y luego de veinte años de vaivenes, aciertos y errores en las políticas públicas educativas, se realizó la reforma del sistema educativo en Finlandia. Primero, se abolió la selección de alumnos a los once años; desde entonces, todos los alumnos tanto de primaria como de secundaria reciben la misma enseñanza elemental. Analistas de todo el orbe, especializados en educación, coinciden en reconocer que este sistema incluyente ha reducido en un 25% las desigualdades.

La educación básica está a cargo de los 320 municipios en que se divide el país, que tienen el deber de organizar la enseñanza para todos los niños en edad escolar residentes en su territorio. La enseñanza debe impartirse cerca del hogar de cada niño y los municipios son responsables de organizar y pagar el transporte de los niños que residan a más de cinco kilómetros de la escuela.⁶²

“Durante los primeros seis años de la primaria los niños tienen en todas o en la mayoría de las asignaturas el mismo maestro, que vela para que ningún alumno quede excluido. Es una manera de fortalecer su estabilidad emocional y su seguridad. Hasta quinto grado no hay calificaciones numéricas. No se busca fomentar la competencia entre alumnos ni las comparaciones”.⁶³

La educación básica⁶⁴ está dividida en dos etapas, la primera va del primero al sexto grado; y la segunda del séptimo al noveno grado. En la primera, que se puede llamar primaria, a los infantes se les inculca la sensación de seguridad y se promueve la motivación asignándoles un mismo maestro o maestra durante estos seis años, con

⁶² *Ibid.*

⁶³ “Así consigue Finlandia ser el número 1 en Educación en Europa”, *El País*, España, 25 de marzo de 2013.

⁶⁴ Véase <http://www.finlandia.es/public> y www.minedu.fi/es

la finalidad de dar un seguimiento total al desarrollo de sus alumnos. Del séptimo al noveno grado, que llamaré secundaria, los profesores tienen una formación a fin a la materia o área de conocimiento que imparten, sumada de una carrera o especialización en magisterio.

“El éxito finlandés se debe a que encajan tres estructuras: la familia, la escuela y los recursos socioculturales como bibliotecas, ludotecas, cines[...]. Los padres tienen la convicción de que son los primeros responsables de la educación de sus hijos, por delante de la escuela. En Finlandia, el 80% de las familias van a la biblioteca el fin de semana”.⁶⁵

De esta manera, y gracias a un enfoque integral, la educación en Finlandia se caracteriza por su calidad, eficiencia, igualdad e internacionalización. La educación es vista como un fin tanto como un medio. Congruentemente con sus objetivos, estas prioridades y principios básicos no sólo se encuentran entre la legislación específica de la materia y/o dentro de una política de Estado, sino en la Constitución misma, que establece que las autoridades de todos los niveles de gobierno están obligados a proporcionar una educación que permita que todos los individuos se desarrollen, indistintamente de su clase social o económica.

Aun cuando la educación básica (en sus nueve años escolares que la comprenden) es obligatoria, tampoco existen cuotas o colegiaturas en la instrucción media, vocacional, politécnica o universitaria. Y se tiene un cofinanciamiento entre gobierno federal y entidades locales dependiendo al grado escolar que se refiera.

La educación preescolar y primaria está legislada como parte de los servicios básicos, de los cuales los municipios son los responsables de proporcionar. Se asigna un presupuesto que está calculado con base a la cantidad de niños censados por localidad que tengan entre los seis y quince años de edad, con algunas prórrogas aplicables para municipios con necesidades especiales (cabe mencionar que el

⁶⁵ “Así consigue Finlandia...”, *op. cit.*

financiamiento para los niveles medios, vocacionales y superiores responde a criterios diferentes). Por eso, el país nórdico dedica entre el 11% y 12% de los presupuestos del estado y de los municipios a financiar este modelo de educación.

El Ministerio de Educación se encarga de dictar lineamientos y objetivos, bases para todo el territorio, los principales cualidades y capacidades que deberán adquirir los pupilos, y se especifica que cada centro o institución educativa tiene la libertad de complementar su currícula, así como elegir el sistema o método que mejor le acomode a cada comunidad. Los planes de estudio y los currículos nacionales incluyen diferentes guías y metodologías para lograr las metas propuestas.

Los materiales educativos, así como los libros de texto, normalmente son generados por editoriales comerciales, y aunque se compran con recursos públicos previamente asignados y transferidos a las escuelas, profesores y padres de familia investigan y escogen los más apropiados para sus contextos y necesidades.

Todas las decisiones relativas a la educación e investigación pedagógica están encargadas al Parlamento, que a su vez se basa en las observaciones y propuestas generadas tanto en los centros educativos como en diferentes grados de gobierno. Tanto el Estado como el Ministerio de Educación y Cultura son los responsables de conformar e implementar todas las políticas relativas a la educación y desarrollo cultural y científico de sus educandos.

Javier Melgarejo,⁶⁶ académico español dedicado a la investigación del sistema educativo alrededor del mundo, considera que el estímulo de la lectura en casa resulta fundamental en el proceso de enseñanza-aprendizaje y en los buenos resultados de los alumnos en educación primaria y secundaria. Para Melgarejo, “los finlandeses consideran que el tesoro de la nación son sus niños y los ponen en manos de los mejores profesionales del país”, además de que “el sistema social finlandés contribuye con numerosas ayudas oficiales a las familias, que pueden conciliar su trabajo y la atención a sus hijos”.⁶⁷

⁶⁶ Véase “La clave del Éxito en Finlandia”, en *Cuadernos de Pedagogía*, España, 2008.

⁶⁷ “Así consigue Finlandia...”, *op. cit.*

Existe una herencia cultural luterana basada en la responsabilidad que fomenta la disciplina y el esfuerzo, a la que también acompaña una climatología que empuja a encerrarse en casa, pero estos factores también están presentes en otros países vecinos, como Suecia o Dinamarca, que disfrutan de mayor nivel económico y sin embargo figuran varios puestos por debajo en la prueba PISA. No son las variables socioeconómicas las determinantes, ni tampoco las horas de estudio, pues con menos horas en el colegio los finlandeses obtienen mejores resultados.

Pero si sólo se debiera de hablar de una sola razón por la cual el sistema educativo Finlandés es tan exitoso, se deberá decir que es por la relevancia que se le da a la selección de los docentes y a su formación: para ellos no es tan importante la inversión en edificios ni en materiales, la verdadera inversión es en la inteligencia y capacidades de sus profesores. Para el ingreso a la carrera magisterial, así como el acceso a las distintas especializaciones se escogen a los alumnos con mejores desempeños y puntajes. Los maestros universitarios también son los mejores y se les garantiza trabajo al concluir sus estudios con salarios equiparables a cualquier otro profesionalista. “Es un honor nacional ser maestro de primaria”, aseguró Jari Lavonen, director del Departamento de Formación al Profesorado de la Universidad de Helsinki, durante una visita a Madrid en 2013.

En relación a las controversias políticas y sindicales las ideas son muy claras: si se acepta que lo más importante para el alumno es tener un buen profesor, los sindicatos se ven frente a un gran reto: tener que anteponer el bien de los alumnos y del país a su propia tradición colectivista. En este sentido, las legislaciones educativas y laborales se adaptan a esta premisa.

Con todo, el sistema educativo finlandés sigue siendo un régimen “inteligente y equitativo”,⁶⁸ ya que no sólo es menor la brecha entre las clases sociales y significativamente disminuida la desigualdad de desarrollo y oportunidades. Además, tiene las menores variaciones de rendimiento académico entre sus escuelas, algo

⁶⁸ Un gran modelo de escuela llevado en marcha, ejemplo de lo que se menciona en este apartado, es la Escuela Saunalahti en Espoo, al oeste de Helsinki, toda una metáfora moderna de la educación finlandesa: <https://skfandra.wordpress.com/2013/09/07/escuela-comprensiva-saunalahti-espoo-finland-verstas-architects/>

demostrado ya en PISA 2000 y que se ha mantenido en las encuestas posteriores. Las escuelas de todas las zonas del país logran resultados buenos y similares, lo que indica que la educación mitiga, al menos hasta cierto grado, las "desventajas" sociales.

Los resultados de Finlandia en PISA 2012 siguen indicando diferencias mínimas entre los mejores y los peores estudiantes, entre géneros, entre escuelas y entre las diferentes regiones del país.⁶⁹ Sin embargo, no son las pruebas y evaluaciones nacionales e internacionales los ejes principales para evaluar el desempeño de su sistema.

Además, se puede afirmar que este sistema educativo ha contribuido a erradicar la presión tanto emocional como institucional en el alumno, al no considerar la calificación como el logro y el objetivo final de la enseñanza, sino la correcta adquisición de conocimientos y habilidades que, no necesariamente, se encuentran en los resultados de, por ejemplo, un examen. En contraste, existe la gran presión a la que están sometidos otros estudiantes en el mundo, como en Japón, Corea o China.

En este contexto, y después de analizar brevemente el caso de Finlandia y la innovadora manera en que ha estructurado la educación básica, se concluye que una reforma educativa en nuestro país está no sólo obligada a proporcionar el marco jurídico adecuado y acorde a las necesidades materiales, pedagógicas, financieras, humanas y tecnológicas de los retos en este inicio del siglo XXI. También debe ser un esfuerzo que involucre a la sociedad en su conjunto y una oportunidad sin igual para hacer las preguntas esenciales: cómo y para qué estamos educando a la infancia mexicana.

Este planteamiento es más que un lugar común, pues debemos preguntarnos, las veces que sea necesario, si enseñamos y aprendemos (niños y adultos) para pasar los exámenes o para aprender.

El ejemplo de Finlandia es un referente indiscutible de la necesaria transformación del modelo educativo mexicano. A pesar de las dificultades que implica consensuar acuerdos e iniciativas legislativas, la democracia en México tiene una tarea

⁶⁹ Estos datos pueden consultarse con más profundidad en www.gpseducation.oecd.org

pendiente. Mientras la educación de la infancia en nuestro país produzca y reproduzca las desigualdades heredadas, la consolidación de los derechos humanos y el desarrollo pleno del ser humano será una fantasmagoría que, si no se corrige, terminará por acumular, cada vez más, generaciones “perdidas”.

Por ello, considero que México se encuentra ante la posibilidad de hacer un cambio de rumbo (y de perspectiva, de fundamento, de esencia) y realizar las acciones necesarias en beneficio de una infancia y una educación cuyos logros sean disfrutados y alentados por la familia, por los alumnos, los maestros, las instituciones y la sociedad en su conjunto.

Propuestas y conclusiones

Se presentan a continuación un conjunto de propuestas puntuales a las problemáticas desarrolladas en cada capítulo, las cuales son el resultado de las consideraciones desarrolladas donde, por razón de espacio, se suman las conclusiones respecto del tema correspondiente desde la perspectiva de que, en conjunto, nos ofrecen un panorama general de la situación de la educación básica en nuestro país.

Participación en el Congreso

Respecto de una mayor participación del Congreso en las políticas educativas, es necesario llevar a buen término las iniciativas de ley que se presentan, cuyo esfuerzo debe verse “materializado” en un número proporcional de ordenamientos que mejoren y se integren a un marco legal más competente.

Es indispensable centrar la atención en legislar las formas en las que se asigna y distribuye el presupuesto a la educación, así como fijar reglas más estrictas y claras para la operación de programas compensatorios, empezando por definir y justificar a las poblaciones a las que se espera se beneficiar.

Sobre los planes y programas de estudio, se deberá acentuar la atención en las materias en las que hay rezagos educativos (lengua y matemáticas), así como en los temas que la sociedad requiere y que se fundan en los cambios en los modos de vida.

Los programas y planes de estudio deberán ser evaluados y su adecuación no debería, forzosamente, implicar una mayor carga curricular, sino una mejor distribución, dando prioridad a la edad de los alumnos en la que es pertinente impartir tal o cual conocimiento, o desarrollar ciertas habilidades. Además, se debe integrar a la formación docente o magisterial materias y herramientas de diferentes sistemas educativos con los que se puede impartir la misma currícula o planes de estudio.

Presupuesto

Un aspecto clave para incrementar la efectividad educativa en México es lograr una correspondencia entre los retos diferenciados que enfrentan los estados y la disponibilidad de los recursos federales. Esto obliga a proponer la creación de una nueva fórmula distributiva del presupuesto para la educación básica, tomando en cuenta lo siguiente: 1) Costos por alumno más equitativos, segmentando la matrícula de acuerdo a niveles educativos; 2) Cuotas compensatorias considerando las condiciones particulares de los estados y municipios: accesibilidad, dispersión poblacional, perfiles docentes, rezagos históricos, etc.; 3) Las metas alcanzadas respecto de la reducción de brechas, poniendo atención en el rendimiento escolar y otros indicadores básicos, tales como deserción y/o reprobación; 4) Alentar la eficiencia en la gestión de los recursos asignados, midiendo los que llegan directamente a las escuelas; 5) Capacidad de cofinanciamiento local considerando las diferentes condiciones económicas que enfrentan las entidades federativas.

El Congreso de la Unión, por su parte, ha identificado correctamente, durante los tiempos recientes, los programas compensatorios que necesitan reglas de operación, aunque sigue siendo necesario e impostergable realizar un esfuerzo extra para alinear los objetivos de semejantes programas, deseando que no sólo haya control sobre la publicidad de sus criterios de implementación, sino también, hasta donde sea posible, una orientación presupuestal más productiva. En consecuencia, los legisladores federales también deben establecer las poblaciones beneficiarias y así empezar a reducir las brechas entre regiones y estados.

Otra alternativa para impulsar la redistribución del presupuesto respectivo y disminuir las desigualdades imperantes, consistiría en crear fondos municipales destinados, exclusivamente, al apoyo de las escuelas básicas que presenten desempeños menores a los promedios estatales, con el uso de datos bien sustentados y evidencias empíricas para asegurar su efectividad (y sólo por periodos definidos).

Si bien existe una polémica sobre las transferencias directas de recursos a las escuelas,⁷⁰ es pertinente la implementación de mecanismos destinados a incrementar la autonomía escolar no solamente en la asignación de nuevas facultades pedagógico-administrativas, sino en el ejercicio directo de las prerrogativas económicas. Dadas las facultades del Congreso de la Unión, se pueden autorizar y asignar recursos para programas que promuevan el gobierno centrado en la escuela, iniciando en aquellas regiones tradicionalmente desatendidas por el Estado, creando así los incentivos para que los planteles sean administrados bajo criterios de eficiencia, equidad y transparencia.

Rendición de cuentas

El Congreso de la Unión puede (y debe) erradicar los impedimentos legales para que los padres de familia tengan un mejor acceso a temas relacionados con la educación de sus hijos, como la prohibición expresa a la participación de los padres de familia en aspectos pedagógicos y laborales de las escuelas, misma que se encuentra avalada en la *Ley General de Educación*.⁷¹ Igualmente, es necesario regular a las asociaciones de padres de familia y transparentar el manejo de sus contribuciones pecuniarias a los planteles, así como definir procedimientos claros para la selección e inscripción de los alumnos; todo ello como parte de una deseada transparencia y corresponsabilidad en los asuntos públicos.

⁷⁰ Véase T. Dee, "Conditional Cash Penalties in Education: Evidence from The Learn Fare Experiment", en *Working Paper*, Num. 15126, Harvard Business School, Cambridge, Mass.

⁷¹ Que dice textualmente, en su artículo 67, que "las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos".

Existen dos grandes factores que han inhibido la participación de los padres de familia en las escuelas públicas. El primero es socioeconómico, dadas las condiciones de pobreza, marginación, baja escolaridad y falta de tiempo ante la necesidad de trabajar. El segundo, a falta de una mejor noción para designarlo, aunque puede ser tildado de *costumbrista*, es que la concurrencia de las familias se ve limitada por las actitudes de algunos profesores y administrativos, quienes se asumen como los únicos depositarios del derecho primordial a intervenir en lo relativo a los planteles.

Es un secreto a voces que, para cierto personal docente, los padres de familia no pueden ni deben influir en la aplicación de planes, programas y materiales de estudio; cuando mucho, pueden hacerlo en ciertas áreas del *funcionamiento* de las escuelas (así, en abstracto). Lo mencionado en este párrafo debería ser de la mayor importancia para los legisladores federales, quienes poco han hecho hasta el momento para compaginar las actividades magisteriales con una mayor participación de las familias en la vida escolar: condición útil no sólo para conseguir la rendición de cuentas incluida en la Alianza por la Calidad de la Educación, sino también para darle un giro ambicioso al todavía inmaduro sistema educativo en México.

Dentro del marco legal vigente, cosas tan importantes como la evaluación del aprendizaje adquirido por los alumnos y la instrumentación de otras políticas educativas, obedecen a lo dispuesto por el gobierno federal. Es necesario considerar, por consiguiente, la pertinencia, o no, de mantener el presupuesto y los demás recursos administrativo-escolares en una oficina central. Si bien la medición del aprendizaje es una de las áreas en donde resulta más evidente la ausencia de capacidades locales, el esquema actual produce una contradicción, ya que las dependencias estatales de evaluación se convierten en operadoras de programas federales, pero sin tener la oportunidad de modificar o incidir lo suficiente en los mismos.

Dadas las diferencias entre entidades respecto de sus desempeños educativos, es igualmente conveniente analizar qué costos y beneficios se generan ante la concentración de prerrogativas en la SEP. Una opción, no del todo valorada aún por los

legisladores federales, consistiría en reformar la *Ley General de Educación* para que la medición del aprendizaje sea una facultad concurrente con los estados, de manera tal que ésta y otras políticas educativas sean reguladas desde el ámbito central, aunque diseñadas en el ámbito estatal, generando así los resultados que permitan efectuar comparativos interestatales.

También resulta imprescindible proponer que se delimiten las esferas en que puedan participar los dirigentes sindicales, así como las responsabilidades y atribuciones de las autoridades educativas al negociar cualquier medida para la contratación y permanencia de los profesores, estableciendo, de paso, facultades indelegables bajo ningún concepto.

Es necesario, además, que las autoridades establezcan y desempeñen muy estrictamente las responsabilidades que no pueden ser dejadas al arbitrio sindical. Así, la influencia de ambos agentes se vería legalmente demarcada, ya no dependiendo más de acuerdos temporales en los que, como suele suceder, se exceden las potestades conferidas a unos y otros.

En términos jurídicos, se propone modificar el último párrafo del artículo 75 de la *Ley General de Educación*, titulado “De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo”, que a la letra dice: “Las disposiciones de este artículo [en total 16] no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran [sic] serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos”. Dichas “sanciones” no se estipulan en ninguna otra norma, sino que son parte precisamente, de los arreglos casuísticos entre autoridades y sindicato.

Esto debe cambiar, y no porque tenga un tema personal en contra el sindicato, sino por la elemental razón de que no puede haber equidad educativa cuando se antepone la inequidad legal.

Se recomienda que el INEE tenga autonomía legal, de tal manera que goce los mismos beneficios y facultades de otros órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta modificación permitiría darle mayor independencia y continuidad al trabajo realizado,

así como asegurar un equilibrio entre los criterios técnicos y las consideraciones políticas.

Por último, no se puede dejar pasar la oportunidad de proponer una reforma respecto de los modelos educativos de la formación docente, que se basa en moldes e ideologías pedagógicas que datan de muchas décadas atrás y que no son usadas en la mayoría de los países más desarrollados.

Elevar a ley constitucional atribuciones específicas de las entidades federativas

Respecto de las facultades, competencias y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, compete al Congreso de la Unión y, en concordancia con los argumentos de la descentralización y a lo estipulado en la vigente *Ley General de Educación*, se podría debatir la viabilidad de elevar a ley constitucional algunas atribuciones a las entidades federativas que pudieran impactar más y mejor en la calidad de todo el sistema, permitiendo que las autoridades locales adquieran la facultad de adaptar y modificar planes y programas de estudio para atender de la mejor manera sus propias circunstancias de desarrollo.

En este sentido, la reforma educativa atendería tanto las necesidades específicas de las regiones que conforman el territorio como la subordinación a un proyecto coherente y uniforme de proyecto educativo nacional.

Sobre la capacitación del magisterio, es importante analizar qué tan eficaces han sido los programas formativos y su correspondencia con las necesidades estatales. En este contexto, una buena propuesta sería modificar parte de la formación medular de los profesores para lograr una mejor concordancia entre el perfil de los docentes con los requerimientos actuales del país y los específicos de cada localidad.

Finalmente, la *Ley General de Educación*, en su artículo 14, dice que “el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas”.

Si esto se encuentra pensado para que el primero apoye a los gobiernos en cuyos estados hay mayores rezagos educativos, ¿por qué no cambiar la redacción y

transformar dicha posibilidad en algo obligatorio, señalando, al mismo tiempo, la definición de criterios para identificar a las escuelas más rezagadas y la fijación tanto de objetivos como de recursos económicos para sacarlas adelante?

A manera de consideración final

En conclusión, en materia educativa aspiramos a que el Congreso de la Unión actúe como si no existieran tiempos electorales, que no se establezcan pactos políticos y concesiones que perjudiquen los avances en esta materia, así como que se legisle a profundidad para contribuir a cambiar la realidad de la educación nacional a partir de un proyecto pedagógico innovador en beneficio del aprendizaje, del óptimo desarrollo humano y del mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de todos los mexicanos.

Es indispensable, pues, implementar mecanismos adecuados para ejercer y distribuir el presupuesto educativo, es decir, que el financiamiento no se quede atorado en la burocracia de las instituciones o, peor aún, que nunca llegue a los niños. En este marco, fomentar la rendición de cuentas necesita una “legislación con dientes” que castigue y sancione este tipo de faltas administrativas al considerarlos delitos y amparados en leyes en favor de la transparencia.

Es necesario establecer, por decreto, que lleguen a las aulas mejores maestros, más capacitados y más motivados. Además, evaluar a los maestros y alumnos verazmente nos permitirá conocer información fidedigna para, de esta manera y con estas herramientas, implementar políticas públicas en favor de la educación.

Por otra parte si los encargados de materializar las iniciativas de ley en legislación no logran los resultados esperados, se debe acudir a especialistas que concreten los proyectos que necesita la realidad del país: lo demanda la sociedad, lo demandan los maestros, lo demandan los alumnos.

Como lo ha dejado claro el caso de Finlandia, la educación es el “pegamento” esencial para el tejido social. La educación es un proceso continuo que debe renovarse no sólo en las escuelas: los congresistas deben y tienen que educarse y

comprometerse a mantener una capacitación y actualización constante.

Debo enfatizar que uno de los problemas no es “que la educación no sea como la de antes”, el problema es que la educación sigue siendo como la de antes (o por lo menos muy parecida); sin importar la firma de acuerdos, alianzas y programas.

El marco legal y las responsabilidades del Congreso de la Unión son de suma importancia para el bien de la sociedad. Puede colocar a la educación por encima de intereses gremiales o políticos, particulares o de grupos, para reconsiderar el centro de sus esfuerzos y actividades: el aprendizaje, no sólo en las aulas, sino que conforme un compromiso de vida a partir del esfuerzo, el trabajo y el compromiso de todos los actores involucrados.

Por último habría que resaltar las acciones positivas, y reconocerlas para que sigan en el mismo camino, esperando que estas acciones impacten y modifiquen la realidad de la manera más cabal, particularmente respecto de la inclusión de las familias y la participación social en la agenda educativa, con el objetivo de que se logre un mejor contrapeso frente a cualquier interés que no sea el de mejorar la educación y dar a nuestro país una mejor oportunidad de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M., Flores D. y Vázquez, N., *Aprendizaje y desigualdad social en México*, México, INEE, serie Cuadernos de Trabajo, núm. 10, 2007.
- “Así consigue Finlandia ser el número 1 en Educación en Europa”, *El País*, España, 25 de marzo de 2013.
- Carabés Pedroza, Jesús *et al.*, *Fundamentos jurídico-políticos de la educación en México*, México, Progreso, 2000.
- Corona, Emily, “Deserción escolar en México de hasta 94%”, documento en línea http://diario.mx/nacional/2014-09-08_49c55638/desercion-escolar-hasta-de-94
- Cunnil, N., “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, en: *Gestión y Política Pública*, vol. 3, núm. 1, primer semestre de 2009, pp. 15-45.
- Dee, T., “Conditional Cash Penalties in Education: Evidence from The Learn Fare Experiment”, en *working paper 15126*, Harvard Business School, Cambridge, MA, 2009.
- De Ibarrola, M., Silva, G. y A. Castelán, *Quiénes son nuestros profesores*, México, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, 1997.
- Dictionary of Politics.*
- Fierro Evans, Cecilia *et al.*, “Descentralización educativa en México. Un recuento analítico”, documento en línea www.oecd.org/mexico/44906363.pdf
- Guerrero, J. P. y M. López, *Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público*

Federal, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, en http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0063.pdf

Guevara Niebla, Gilberto, "México: ¿un país de reprobados?", *Nexos*, 1 de junio de 1991.

Grindle, M., *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2004.

Informe TALIS de la OCDE, en www.oecd.org/centrodemexico/medios/43058438.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México 2006. Indicadores del sistema educativo nacional*, México, INEE, 2006.

Latapí Sarre, Pablo, *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, FCE, 2004.

Ley General de Educación, en www.sep.gob.mx

Lloyd, Marion, "El SNTE, ¿organización gremial o herramienta del estado?", en www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/mlloyd/lloyd_corporativismosindical.pdf

López Suárez, Adolfo *et al.*, *La estructura del sistema educativo mexicano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Col. Cuadernos de Investigación, 2005.

Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación, México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, 2007.

Martínez, F., Santos A., *et al.*, *¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México. Informe anual 2008*, México, INEE,

2008.

Melgarejo, J., "La clave del Éxito en Finlandia", en *Cuadernos de Pedagogía*, España, 2008.

Mirón Lince, R. M. y Urbina Cortés, G.A., "Ciudadanía, capital político y calidad democrática: escenario de bancarrota política en México", en *Estudios Políticos y Sociales*, novena época, número 22, 2011, pp. 41-63.

Murnauer, R., Willett, J. y Cárdenas, S., "¿Ha contribuido el programa Escuelas de Calidad a mejorar la educación pública en México?", en F. Reimers (editor), *Aprender más y mejor*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Olivera Campirán, Maricela, "Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999", documento en línea disponible en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_6.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados*, México, OCDE-Santillana, 2009.

Programa Sectorial de Educación 2007-2012, México, SEP, 2007.

Reyes Tépac, M., *Procedimiento legislativo en materia de ley de ingresos, presupuesto de egresos de la federación y procedimiento para la fiscalización superior de la deuda pública*, México, Centro de Documentación Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2010.

Raphael, R., *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta, 2007.

Santibáñez, Lucrecia, "¿A quién beneficia el subsidio a la educación privada?", *Nexos*,

México, 15 de febrero de 2011.

Santizo Rodall, Claudia, “La descentralización de la educación en México”, documento en línea www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/403/santizo.html.

Schiefelbein, Ernesto, *Teoría, técnicas, procesos y casos en el planteamiento de la educación*, Buenos Aires, El Ateneo, 1978.

Secretaría de Educación Pública, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP, 2007.

-----, “Variables de cálculo procedimiento y distribución del FAEB”, documento en línea disponible en la dirección electrónica <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2325/3/images/OK%20PUBLICACION%20FORMULA%20FAEB%202014.pdf>

Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

The Concise Oxford Dictionary of Politics.

Zorrilla Fierro, M., “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, volumen 4, número 2, 2002, disponible en <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

Fuentes electrónicas:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284>

http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2005/PanoramaEducativoDeMexico/RS/RS06/2005_RS06__.pdf

http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2009/PanoramaEducativoDeMexico_EMS/AR/AR03/2009_AR03__.pdf

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Formula_del_FAEB#.VbxGLOvldEQ

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/220/5/images/FAEB2009.pdf>

<http://www.inidedelauia.org/2012/01/los-grandes-problemas-de-la-educacion.html>

<http://www.oecd.org/edu/school/47101613.pdf>

http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2005/PanoramaEducativoDeMexico/RS/RS06/2005_RS06__.pdf

http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2009/PanoramaEducativoDeMexico_EMS/AR/AR03/2009_AR03__.pdf

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Formula_del_FAEB#.VbxGLOvldEQ

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/220/5/images/FAEB2009.pdf>

<http://www.snte.org.mx/2015/vernoticias/8712/32/reitera-snte-al-presidente-enrique-pena-nieto-compromiso-reforma-educativa-sea-exitosa-bien-mexico>

<http://www.inidedelauia.org/2012/01/los-grandes-problemas-de-la-educacion.html>

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1
INDICADORES DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Entidad federativa	Primaria		Secundaria		
	Porcentaje de acreditación (2010) (a)	Porcentaje de docentes acreditados (2008-2010) (b)	Porcentaje de acreditación (2010) (c)	Porcentaje de docentes acreditados (2008-2010) (d)	Porcentaje de docentes titulados (2010/2011) (e)
Aguascalientes	70.79	32.54	70.48	4.90	76.67
Baja California	57.99	16.45	61.13	3.60	73.07
Baja California Sur	72.20	29.22	64.55	5.91	62.00
Campeche	50.08	22.13	58.90	4.88	79.63
Coahuila	60.25	20.38	66.48	2.92	61.09
Colima	72.87	24.58	75.12	4.08	71.14
Chiapas	48.14	21.98	63.61	6.95	70.83
Chihuahua	67.15	24.33	72.27	5.87	54.88
Distrito Federal	77.29	19.32	76.59	4.24	54.54
Durango	57.58	32.64	58.49	5.99	61.94
Guanajuato	52.29	21.31	60.21	6.79	65.42
Guerrero	46.49	14.26	52.31	3.92	71.08
Hidalgo	56.65	21.70	53.02	5.06	69.87
Jalisco	59.38	18.52	69.83	4.50	72.70
México	68.70	19.59	70.52	6.26	64.06
Michoacán	48.15	8.59	49.93	3.79	57.08
Morelos	61.11	13.48	54.65	5.47	76.73
Nayarit	52.96	23.36	61.96	4.01	69.22
Nuevo León	59.85	21.95	64.26	5.67	71.52
Oaxaca	n. d.	6.47	n. d.	2.49	50.42
Puebla	48.84	20.13	53.04	5.77	66.96
Querétaro	57.76	9.93	65.59	6.24	68.09
Quintana Roo	64.10	17.45	57.28	2.54	75.51
San Luis Potosí	45.61	20.24	43.96	7.35	68.05
Sinaloa	47.98	18.84	60.85	3.48	66.82
Sonora	59.76	23.64	59.29	4.83	71.43
Tabasco	50.90	16.79	51.80	3.96	84.71
Tamaulipas	56.93	20.42	58.22	3.64	71.19
Tlaxcala	59.42	15.66	58.26	3.79	63.39
Veracruz	48.84	21.81	50.98	6.90	67.64
Yucatán	63.68	29.00	66.28	3.29	81.81
Zacatecas	56.63	31.97	56.01	8.57	71.67

Fuentes: SEP - Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.

Base de resultados de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio (ENAMS).

INEE - Banco de Indicadores Educativos.

n. d. = no disponible.

(a) Porcentaje de docentes que acreditaron las pruebas PB (primaria) en la aplicación del ENAMS de 2010.

(b) Porcentaje promedio de docentes de escuelas primarias públicas que acreditan los exámenes nacionales en la categoría PB durante 2008, 2009 y 2010.

(c) Porcentaje de docentes que acreditaron las pruebas SC (secundaria) en la aplicación del ENAMS de 2010.

(d) Porcentaje promedio de docentes de escuelas secundarias públicas que acreditan los exámenes nacionales en la categoría SC durante 2008, 2009 y 2010.

(e) Porcentaje de docentes titulados en el nivel de secundaria (ciclo 2010/2011).

Fuente: *Índice de Desempeño Educativo Incluyente*, Mexicanos Primero A.C., México, 2012

CUADRO 2

INDICADORES DE SUPERVISIÓN, DIRECCIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO

Entidad federativa	Primaria		Secundaria		
	Porcentaje de zonas de supervisión con 20 escuelas o menos 2011 (a)	Porcentaje de directores con estudios de licenciatura 2009 (b)	Porcentaje de zonas de supervisión con 20 escuelas o menos 2011 (c)	Porcentaje de directores con estudios de licenciatura 2008 (d)	Porcentaje de directores con cuatro cursos o más en tres años 2008 (e)
Aguascalientes	100.00	99.20	100.00	95.50	52.84
Baja California	97.44	97.28	98.28	97.56	59.97
Baja California Sur	100.00	100.00	93.75	100.00	41.73
Campeche	97.87	98.62	68.42	92.51	36.81
Coahuila	100.00	99.17	100.00	94.69	72.65
Colima	87.10	99.60	100.00	91.88	52.20
Chapas	86.52	89.80	78.07	96.34	47.00
Chihuahua	98.12	93.20	100.00	98.04	46.24
Distrito Federal	96.58	98.83	84.09	98.49	55.52
Durango	99.46	99.23	59.57	95.29	51.82
Guanajuato	81.22	99.11	83.33	96.93	45.74
Guerrero	98.85	n. d.	96.23	98.10	49.11
Hidalgo	95.27	95.28	93.67	94.28	26.48
Jalisco	83.56	98.67	96.67	96.91	42.65
México	81.25	99.23	99.11	97.50	41.78
Michoacán	83.46	n. d.	83.33	n. d.	n. d.
Morelos	94.44	98.97	95.24	99.24	48.90
Nayarit	97.18	98.09	70.97	96.49	34.60
Nuevo León	96.60	99.50	100.00	97.07	61.57
Oaxaca	76.88	n. d.	71.67	94.46	31.27
Puebla	88.98	97.72	95.95	97.71	37.75
Querétaro	95.56	100.00	100.00	95.44	36.13
Quintana Roo	100.00	99.14	87.50	96.88	31.03
San Luis Potosí	98.32	99.10	84.76	96.75	30.74
Sinaloa	95.90	99.70	91.80	96.27	39.24
Sonora	99.24	97.70	100.00	98.15	62.72
Tabasco	99.29	99.50	100.00	98.81	43.58
Tamaulipas	97.02	98.07	100.00	97.66	50.73
Tlaxcala	100.00	99.34	96.97	95.36	72.07
Veracruz	69.81	98.32	71.86	96.41	40.03
Yucatán	100.00	99.50	100.00	96.06	49.45
Zacatecas	99.38	98.26	94.32	96.90	55.42

Fuente: INEE - Banco de Indicadores Educativos.
n. d. = no disponible.

- (a) Porcentaje de zonas de supervisión de primaria que cuentan con 20 escuelas o menos (año 2010/2011).
- (b) Porcentaje de directores de primaria que cuentan con estudios de licenciatura o superiores. Cuestionarios de contexto a directores de la prueba DECAE 2009.
- (c) Porcentaje de zonas de supervisión de secundaria que cuentan con 20 escuelas o menos (año 2010/2011).
- (d) Porcentaje de directores de secundaria que cuentan con estudios de licenciatura o superiores. Cuestionarios de contexto a directores de la prueba DECAE 2008.
- (e) Porcentaje de directores de secundaria que han tomado cuatro o más cursos durante los últimos tres años. Cuestionarios de contexto a directores de la prueba DECAE 2008.

Fuente: *Índice de Desempeño Educativo Incluyente*, Mexicanos Primero A.C., México, 2012

CUADRO 3

PORCENTAJE DE LOS NIVELES MÁS BAJOS DE LOGRO EN LAS PRUEBAS ENLACE Y PISA

Entidad federativa	Primaria		Secundaria		
	ENLACE 2011 (a)	ESCALE 2009 (b)	ENLACE 2011 (c)	ESCALE 2008 (d)	PISA Matemáticas 2009 (e)
Distrito Federal	11.92	5.70	51.28	38.76	31.70
Nuevo León	10.48	6.50	52.75	49.37	36.40
Baja California	14.73	11.27	62.30	57.46	52.60
Coahuila	15.26	11.93	58.14	50.86	51.10
Baja California Sur	15.40	9.68	61.08	56.49	51.70
Sonora	8.77	12.75	50.97	50.60	55.40
México	15.21	9.32	56.87	45.15	46.20
Tamaulipas	16.05	11.71	60.79	53.98	59.20
Quintana Roo	15.52	9.10	57.56	53.49	52.70
Agascalientes	12.57	8.63	48.69	45.02	38.80
Chihuahua	14.04	15.43	55.30	53.55	37.30
Colima	15.21	11.87	61.58	49.89	60.90
Morelos	14.94	10.46	61.00	46.83	52.40
Querétaro	17.07	8.13	51.53	49.58	49.90
Tlaxcala	13.75	9.49	59.30	45.48	57.10
Jalisco	11.35	9.53	55.15	54.50	43.50
Sinaloa	12.53	10.07	54.13	46.25	54.30
Nayarit	14.52	14.47	59.66	55.33	49.20
Durango	12.85	14.56	50.33	54.18	50.80
Tabasco	13.83	18.60	54.16	67.28	72.30
Campeche	13.07	13.28	55.85	51.73	57.90
San Luis Potosí	18.18	10.72	55.20	54.48	62.90
Hidalgo	15.59	15.15	52.87	58.02	49.10
Yucatán	15.00	10.96	53.13	57.57	59.40
Zacatecas	13.71	11.94	60.01	54.74	47.00
Puebla	11.63	12.19	52.03	50.90	48.50
Guanajuato	14.00	10.99	54.92	49.08	50.10
Veracruz	13.49	12.63	52.48	50.42	55.10
Michoacán	s. d.	s. d.	s. d.	64.77	54.10
Guerrero	18.05	s. d.	62.31	67.69	71.30
Oaxaca	s. d.	s. d.	s. d.	57.44	59.20
Chiapas	19.85	22.90	50.40	64.37	72.20

Fuente: Secretaría de Educación Pública, Consejo Técnico de la Prueba ENLACE, INEE, Banco de Indicadores Educativos.
s. d. = sin datos.
(a) Porcentaje de alumnos de 6° de primaria en el nivel de logro insuficiente en la prueba ENLACE para matemáticas (2011) (No incluye escuelas con resultados poco confiables).
(b) Porcentaje de estudiantes de 6° de primaria en nivel de logro educativo por debajo de básico en el dominio de matemáticas evaluado por los ESCALE (2009).
(c) Porcentaje de alumnos de 3° de secundaria en el nivel de logro insuficiente en la prueba ENLACE para matemáticas (2011) (No incluye escuelas con resultados poco confiables).
(d) Porcentaje de estudiantes de 3° de secundaria en el nivel de logro educativo por debajo de básico en los ESCALE para matemáticas (2008).
(e) Porcentaje de alumnos de 15 años que obtienen bajo rendimiento (nivel 1 o menos) en la competencia de lectura evaluada por PISA (2009).

Fuente: Índice de Desempeño Educativo Incluyente, Mexicanos Primero A.C., México, 2012

CUADRO 4

INDICADORES DE EFICACIA EN PRIMARIA Y SECUNDARIA, 2012

Entidad federativa	Primaria			Secundaria		
	Porcentaje de egreso oportuno o hasta en dos ciclos (a)	Probabilidad de avance normativo (b)	Probabilidad de tránsito normativo a secundaria (c)	Porcentaje de alumnos en extraedad grave (d)	Porcentaje de egreso oportuno o hasta en dos ciclos (e)	Probabilidad de avance normativo (f)
Distrito Federal	94.14	86.41	89.14	2.38	71.87	89.40
Nuevo León	96.38	89.84	87.72	1.74	85.11	93.49
Baja California	92.47	80.91	77.50	4.49	78.15	91.37
Cochila	91.62	88.44	86.00	1.90	82.21	88.14
Baja California Sur	n. d.	86.90	84.87	5.11	n. d.	93.60
Sonora	93.04	84.91	82.49	2.76	79.51	94.11
México	93.02	80.05	74.45	3.70	82.07	92.11
Tamaulipas	91.16	84.61	80.44	3.98	84.62	91.01
Quintana Roo	97.96	87.60	84.84	6.61	80.89	95.11
Agua Calientes	94.05	91.33	93.17	2.93	78.84	92.16
Chihuahua	87.28	77.77	71.37	5.60	78.19	88.95
Colima	90.37	89.78	78.98	6.19	90.84	98.58
Morelos	93.53	85.37	81.47	3.91	76.05	91.49
Querétaro	96.01	83.90	74.14	5.89	77.73	89.02
Tlaxcala	96.95	85.89	85.38	2.07	83.93	95.15
Jalisco	90.27	82.19	78.61	5.48	73.36	89.24
Sinaloa	88.88	81.98	77.76	4.81	79.47	90.96
Nayarit	94.79	85.37	82.62	4.46	81.74	94.39
Durango	89.97	80.19	74.29	3.90	78.21	89.38
Tlaxasco	91.01	84.89	80.00	4.63	80.23	91.19
Campeche	86.22	72.53	67.60	11.12	74.99	90.01
San Luis Potosí	91.78	78.03	77.36	6.74	79.90	92.94
Hidalgo	95.73	91.06	87.89	4.37	86.36	95.02
Yucatán	86.10	71.59	70.57	11.37	73.32	93.70
Zacatecas	95.21	86.01	78.82	3.54	76.06	89.68
Puebla	89.68	79.54	74.45	6.61	82.56	91.28
Guanajuato	89.09	100.37	93.80	5.56	78.78	101.21
Veracruz	87.82	69.64	66.89	11.55	78.97	90.80
Michoacán	84.26	80.83	77.55	8.73	70.45	85.02
Guerrero	81.99	65.72	61.41	15.36	73.34	89.47
Oaxaca	83.16	69.14	62.70	14.14	74.43	92.88
Chiapas	81.33	67.86	59.47	14.60	78.76	91.00

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
 Banca de Indicadores Educativos.

n.d. = no disponible.

(a) Porcentaje de egreso oportuno o hasta dos ciclos después del tiempo normativo en primaria por entidad federativa (2003/2001 - 2009/2010).

(b) Probabilidad de avance normativo en primaria por entidad federativa (2005/2006 - 2010/2011).

(c) Probabilidad de tránsito normativo de primaria a secundaria (2007/2008 y 2010/2011).

(d) Porcentaje de alumnos en riesgo grave (2 o más años) por entidad federativa en secundaria (2010/2011).

(e) Porcentaje de egresos oportuno en secundaria por entidad federativa (2005/2009-2010/2011).

(f) Probabilidad de avance normativo en secundaria (2006/2009 - 2010/2011).

Fuente: *Índice de Desempeño Educativo Incluyente*, Mexicanos Primero A.C., México, 2012

CUADRO 5
INDICADORES DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Entidad federativa	Primaria		Secundaria		
	Porcentaje de acreditación (2010) (a)	Porcentaje de docentes acreditados (2008-2010) (b)	Porcentaje de acreditación (2010) (c)	Porcentaje de docentes acreditados (2008-2010) (d)	Porcentaje de docentes titulados (2010/2011) (e)
Aguascalientes	70.79	32.54	70.48	4.90	76.67
Baja California	57.99	16.45	61.13	3.60	73.07
Baja California Sur	72.20	29.22	64.55	5.91	62.00
Campeche	50.08	22.13	58.90	4.88	79.63
Coahuila	60.25	20.38	66.48	2.92	61.09
Colima	72.87	24.58	75.12	4.08	71.14
Chiapas	48.14	21.98	63.61	6.95	70.83
Chihuahua	67.15	24.33	72.27	5.87	54.88
Distrito Federal	77.29	19.32	76.59	4.24	54.54
Durango	57.58	32.64	58.49	5.99	61.94
Guanajuato	52.29	21.31	60.21	6.79	65.42
Guerrero	46.49	14.26	51.31	3.92	71.08
Hidalgo	56.65	21.70	53.02	5.06	69.87
Jalisco	59.38	18.52	69.83	4.50	72.70
México	68.70	19.59	70.53	6.26	64.06
Michoacán	48.15	8.59	49.93	3.79	57.08
Morelos	61.11	13.48	54.65	5.47	76.73
Nayarit	52.96	23.36	61.96	4.01	69.22
Nuevo León	59.85	21.95	64.26	5.67	71.52
Oaxaca	n. d.	6.47	n. d.	2.49	50.42
Puebla	48.84	20.13	53.04	5.77	66.96
Queretaro	57.76	9.93	65.59	6.24	68.09
Quintana Roo	64.10	17.45	57.28	2.54	75.51
San Luis Potosí	45.61	20.24	43.96	7.35	68.05
Sinaloa	47.98	18.84	60.85	3.48	66.82
Sonora	59.76	23.64	59.29	4.83	71.43
Tabasco	50.90	16.79	51.80	3.96	84.71
Tamaulipas	56.93	20.42	58.22	3.64	71.19
Tlaxcala	59.42	15.66	58.26	3.79	63.39
Veracruz	48.84	21.81	50.98	6.90	67.64
Yucatán	63.68	29.00	66.28	3.29	81.81
Zacatecas	56.63	31.97	56.01	8.57	71.67

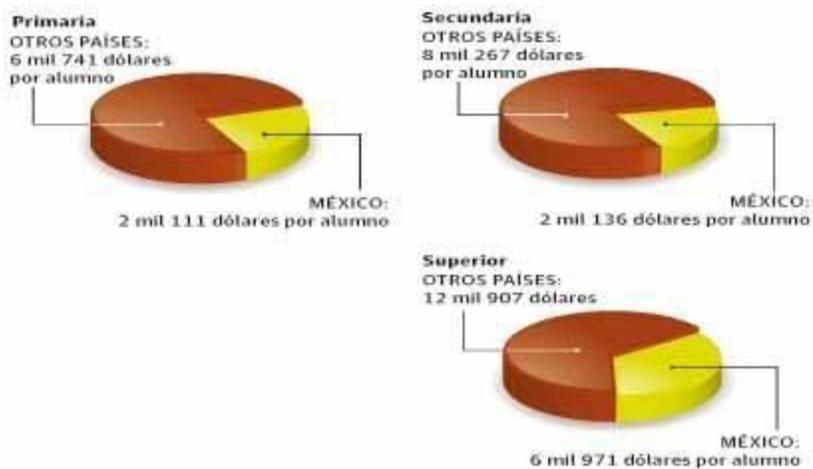
Fuentes: SEP - Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.
 Base de resultados de los Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio (DUMAS).
 INEE - Banco de Indicadores Educativos.
 n. d. = no disponible.
 (a) Porcentaje de docentes que acreditaron las pruebas PB (primaria) en la aplicación del DUMAS de 2010.
 (b) Porcentaje promedio de docentes de escuelas primarias públicas que acreditan los exámenes nacionales en la categoría PB durante 2008, 2009 y 2010.
 (c) Porcentaje de docentes que acreditaron las pruebas SC (secundaria) en la aplicación del DUMAS de 2010.
 (d) Porcentaje promedio de docentes de escuelas secundarias públicas que acreditan los exámenes nacionales en la categoría SC durante 2008, 2009 y 2010.
 (e) Porcentaje de docentes titulados en el nivel de secundaria (ciclo 2010/2011).

Fuente: *Índice de Desempeño Educativo Incluyente*, Mexicanos Primero A.C., México, 2012

GRÁFICA 1. GASTO EDUCATIVO COMPARATIVO ENTRE MIEMBROS DE LA OCDE

CUÁNTO CUESTA LA PREPARACIÓN ESCOLAR

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico detalló cómo México invierte el 5.7 de sus ingresos nacionales en estudiantes de cada nivel escolar



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México

TABLA 1

PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO (1940-1993)

Años	Presupuesto	% Presupuesto	% Gto PIB
1940	75,308	14.4	0.9
1950	313,994	16.9	0.7
1960	1,958,759	24.4	1.2
1970	7,817,129	34.5	1.7
1980	125,354,205	20.8	2.9
1984	706,941,000	16.5	2.4
1988	10,120,000	13.6	2.6
1989	13,127,000	14.6	2.6
1990	17,663,000	15.1	2.6
1991	24,911,000	16.7	2.9
1992	36,139,300	14.5	3.6
1993	44,567,000	16.2	5.3

Fuente: *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, México.

CUADRO 6
GASTO EDUCATIVO 1993-2010

MÉXICO.
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y
EDUCACIÓN BÁSICA COMO
PROPORCIÓN DEL PIB (1993-2010)

Millones de pesos corrientes y porcentajes

	Gasto público en educación		Gasto público en educación básica	
	Millones \$	% PIB	Millones \$	% PIB
1993	62,408	4.1	25,715	1.7
1994	73,292	4.2	33,747	1.9
1995	85,858	4.0	40,470	1.9
1996	122,947	4.2	54,326	1.8
1997	155,890	4.2	71,844	1.9
1998	192,124	4.3	101,274	2.3
1999	227,910	4.2	119,519	2.2
2000	276,436	4.3	144,719	2.3
2001	311,175	4.7	160,593	2.4
2002	344,332	5.1	177,285	2.6
2003	386,716	5.1	198,579	2.6
2004	416,161	4.9	209,492	2.4
2005	464,030	5.0	226,579	2.4
2006	503,724	4.9	253,241	2.4
2007	543,584	4.8	266,944	2.4
2008	600,986	4.9	295,277	2.4
2009	636,703	5.4	299,671	2.5
2010	696,119	5.0	314,729	2.4
2011	751,303	5.4	336,839	2.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía (INEGI), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de datos: Coordinación con entidades federativas; *Sexto Informe Presidencial 2012, Anexo estadístico.*

CUADRO 7
EL SISTEMA EDUCATIVO

Edad	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Grado				1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	12º
Nivel/ tipo/ modalidad	Educación básica												Educación media superior		
	Preescolar			Primaria						Secundaria			Bachillerato		
	Modalidades:			Modalidades:						Modalidades:			Modalidades:		
	General			General						General			General, tecnológica, telebachillerato, Colegio de Bachilleres		
	Comunitaria			Comunitaria						Técnica			Educación profesional técnica		
Indígena			Indígena						Telesecundaria			Modalidades:			
									Comunitaria			Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); Centro de Estudios Tecnológicos (CET), otras.			
									Para trabajadores						

Fuente: Revisiones de la OCDE sobre la evaluación de la educación en México, INEE-OCDE-SEP, México

CUADRO 8
MATRÍCULA POR GRADO Y MODALIDAD

Nivel/tipo	Matrícula total	Proporción de la matrícula (%)	Matrícula por modalidad (proporción en el nivel y tipo de educación) (%)				
Sistema escolar total	29 853 979	100					
Educación básica	25 666 451	86.0					
			General	Comunitaria	Indígena		
Preescolar	4 641 060	15.5	88.2	3.4	8.4		
Primaria	14 887 845	49.9	93.6	0.8	5.7		
			General	Técnica	Telesecundaria	Para los trabajadores	Comunitaria
Secundaria	6 137 546	20.6	50.3	28.2	20.6	0.5	0.4
Educación media superior	4 187 528	14.0					
			General	Tecnológica	Telesecundaria	Colegio de Bachilleres	
Programas generales	3 811 473	12.8	42.8	33.8	4.6	18.8	
			CONALEP	CET	Otra		
Programas técnicos profesionales	376 055	1.3	76.6	1.1	22.4		

Fuente: Revisiones de la OCDE sobre la evaluación de la educación en México, INEE-OCDE-SEP, México

CUADRO 9

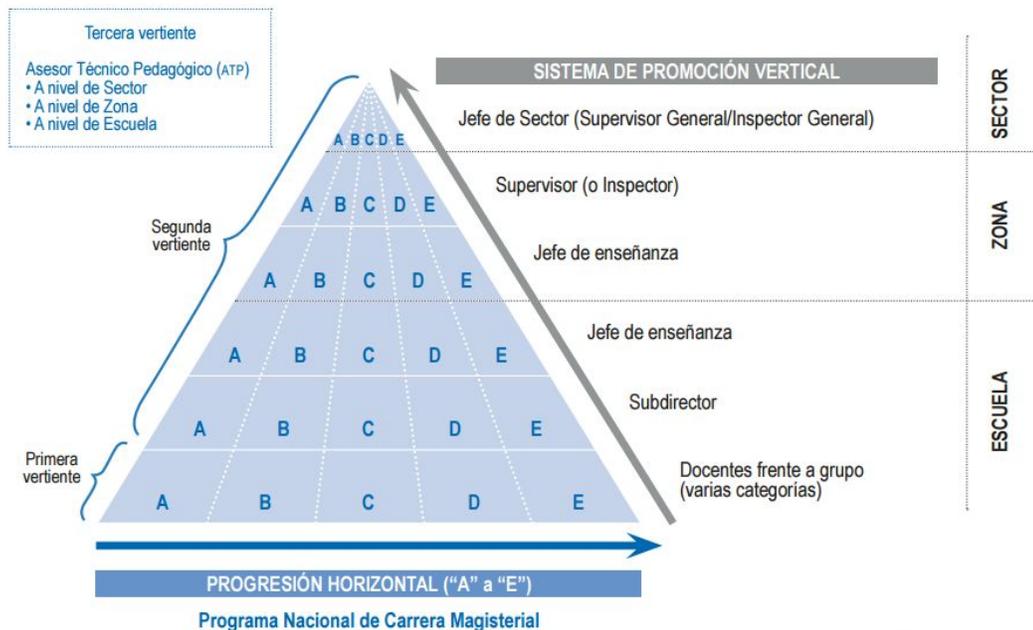
FACTORES CONSIDERADOS POR EL SISTEMA DE PROMOCIÓN VERTICAL

Factores considerados	Peso
Conocimiento: (título más alto) + superación profesional y personal	45%
Aptitud: eficiencia, iniciativa	25%
Antigüedad: número de años en servicio	20%
Disciplina y puntualidad	10%
Total	100%

Fuente: *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación de la educación en México*, INEE-OCDE-SEP, México

CUADRO 10

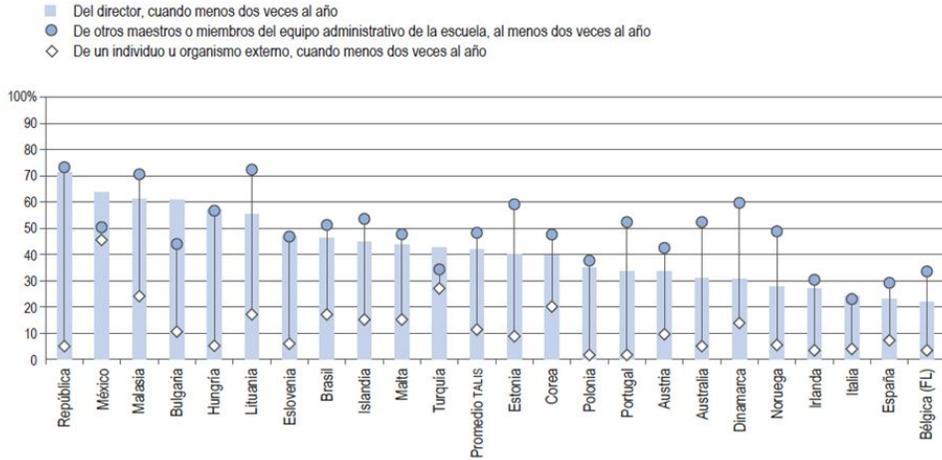
EL SISTEMA DE PROMOCIÓN VERTICAL Y
EL PROGRAMA NACIONAL DE CARRERA MAGISTERIAL



Fuente: *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación de la educación en México*, INEE-OCDE-SEP, México

CUADRO 11

FUENTES DE RETROALIMENTACIÓN RECIBIDA AL MENOS DOS VECES AL AÑO POR LOS MAESTROS DE SECUNDARIA



Fuente: Revisión de la OCDE sobre la evaluación de la educación en México, INEE-OCDE-SEP, México

CUADRO 12

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO FINLANDÉS



Fuente: Aula Planeta, recurso electrónico disponible en www.lanuevarepublica.org

-FIN-