

(MAL) GASTO

Estado de la Educación
en México 2013



MEXICANOS PRIMERO

Consejo Directivo

Claudio X. González Guajardo

Presidente

Alejandro Ramírez Magaña

Vicepresidente

David Calderón Martín del Campo

Director General

José Ignacio Ávalos Hernández

Bruno Ferrari García de Alba

Pablo González Guajardo

Sissi Harp Calderoni

Fernando Landeros Verdugo

Alicia Lebrija Hirschfeld

Antonio Prida Peón del Valle

Roberto Sánchez Mejorada



Patronato

Emilio Aczárrega Jean, José Ignacio Ávalos Hernández, Alejandro Baillères Gual, Agustín Coppel Luken, Antonio del Valle Perochena, José Antonio Fernández Carbajal, Carlos Fernández González, Claudio X. González Guajardo, Pablo González Guajardo, Carlos Hank González, Sissi Harp Calderoni, Fernando Landeros Verdugo, Laura Diez Barroso de Laviada, Alicia Lebrija Hirschfeld, Alejandro Ramírez Magaña, Ignacio Deschamps González, Alejandro Legorreta González, Marcos Martínez Gavica, Carlos Rahmane Sacal, Daniel Servitje Montull, Eduardo Tricio Haro.

Consejo académico

Miguel Basáñez Ebergery, Gustavo Fabián laies, Bernardo Naranjo Piñera, Roberto Newell García, Harry A. Patrinos, Federico Reyes Heróles, Lucrecia Santibáñez Martínez, Alberto Saracho Martínez.

Equipo de trabajo

Cintya Martínez Villanueva

Dirección Adjunta

Adriana Del Valle Tovar

Dirección de Comunicación y Movilización

Norma Espinosa Vázquez

Coordinación de Medios

Jennifer L. O'Donoghue, Manuel Bravo Valladolid y Fernando Ruiz Ruiz

Investigadores

Alfonso Rangel Terrazas

Coordinación de Diseño

Alejandro Ordóñez González

Coordinación de Comunicación Digital

Miroslava Félix Sariñana

Coordinación de Vinculación

Alberto Serdán Rosales

Coordinación de Activación Ciudadana

María Teresa Aguilar Álvarez Castro

Coordinación de Estudios Jurídicos

Francisco Meléndez García

Coordinación de Operaciones

Paulina Martínez Rivera

Coordinación de Eventos

Iliana Martínez Oñate

Asistente de Presidencia

Laura Castillo Carro

Asistente de Dirección

Manicruz Dox Aguillón

Analista de Vinculación y Operaciones

Miriam Castillo Ramírez, Raquel Cervini Paulín y Alicia Calderón Ramos

Analistas y asistentes

Esther Reyes Nieves

Apoyo Secretarial

Gabriel Escobar López, Ernesto de Santiago Corona

Apoyo logístico

Primera edición: Septiembre 2013.

(Mal)Gasto: Estado de la Educación en México 2013.

D.R. © MEXICANOS PRIMERO, VISIÓN 2030 A.C.

Av. Insurgentes Sur No. 1647, piso 12 Torre Prisma Col. San José Insurgentes, C.P. 03900, Del. Benito Juárez, México, D.F.

+52 (55) 55 98 64 98

www.mexicanosprimero.org

<http://www.facebook.com/MexPrim>

<http://twitter.com/#!/Mexicanos10>

<http://www.youtube.com/mexicanosprimero2030>

<http://www.flickr.com/photos/38062135@N05/>

ISBN: 978-607-95483-8-4



(Mal)Gasto: Estado de la Educación en México 2013.

David Calderón y Jennifer L. O'Donoghue

Coordinación general

México Evalúa, Marco A. Fernández, David Calderón, Jennifer L. O'Donoghue, Manuel Bravo Valladolid, Fernando Ruiz Ruiz y Alberto Serdán Rosales

Investigación y redacción

Leticia Echenique Vázquez, Nemesio Arturo Ibáñez Aguirre, Raymundo Edgar Martínez Carbajal, Javier Mendoza Rojas, Aldo Muñoz Armenta, Carlos Muñoz Izquierdo y la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora

Colaboración especial

Jennifer L. O'Donoghue

Producción

Jennifer L. O'Donoghue, Manuel Bravo Valladolid y Fernando Ruiz Ruiz

Revisión técnica

Itzel Ramírez Osomo

Coordinación editorial

Alfonso Rangel Terrazas e Itzel Ramírez Osomo

Diseño de portada e interiores

Jorge Ramírez Chávez y Graciela Iniestra Ramírez

Cuidado editorial y corrección de estilo

Itzel Ramírez Osomo y María de la Luz Alanís Ortega

Formación

Alfonso Rangel Terrazas, Yadín Xolalpa y Sofía González

Fotografía

Rafael Tapia Yáñez, Alejandro Ordóñez González y Alfonso Rangel Terrazas

Ilustración

Impreso en México / Printed in Mexico

Agradecemos la disposición y apertura de los funcionarios, maestros, alumnos y padres de familia del Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sonora y Yucatán que, bajo reserva de su identidad, compartieron con nosotros sus experiencias y perspectivas, así como su visión sobre la educación y el gasto educativo. Asimismo, reconocemos el aporte y orientación que ofrecieron en distintos momentos de este trabajo: Edna Jaime, Lucrecia Santibáñez, Rosa María Giorgana, Diego Martínez y Héctor Robles. Agradecemos la participación de Lucía Gamboa Sorenson (capítulo 6) y Lorenzo Gómez Morín, Eduardo Guisa y Javier Patiño (capítulo 5) como asistentes de investigación.

Reconocemos la disponibilidad de los equipos de trabajo de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para responder a nuestras solicitudes sobre información y estadísticas relevantes.

Prohibida la reproducción o transmisión parcial o total de esta obra por cualquier medio o método o en cualquier forma electrónica o mecánica, incluso fotocopia, o sistema para recuperar información, sin permiso escrito del editor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. EL GASTO COMO INSTRUMENTO CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA DAVID CALDERÓN	7
EL GASTO EDUCATIVO Y LA EQUIDAD CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO	23
EL SISTEMA EDUCATIVO MEXIQUENSE, UNA PRIORIDAD SOCIAL RAYMUNDO EDGAR MARTÍNEZ CARBAJAL	27
2. EL SENTIDO DEL GASTO EDUCATIVO: GARANTÍA DEL DERECHO A APRENDER JENNIFER L. O'DONOGHUE	29
LA VOZ DE LOS PADRES DE FAMILIA: LA IMPORTANCIA DE SER “AFORTUNADOS”	51
FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA: EL CASO OAXACA NEMESIO ARTURO IBÁÑEZ AGUIRRE	52
3. DISEÑO DEL GASTO EDUCATIVO: OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES MÉXICO EVALÚA	57
HACIA UNA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO CON VISIÓN DE LARGO PLAZO JAVIER MENDOZA ROJAS	76
LA VOZ DE LOS MAESTROS: ADENTRARSE EN LA ESCUELA MANUEL BRAVO VALLADOLID	80
4. EL CICLO PRESUPUESTARIO Y EL MALGASTO RECURRENTE DAVID CALDERÓN	83
DILEMAS EN EL GASTO EDUCATIVO: EL CASO DE GUERRERO MEXICANOS PRIMERO	103
LA VOZ DE LOS MAESTROS: ENTRE EL DESORDEN Y LA OBSTRUCCIÓN MANUEL BRAVO VALLADOLID	106
GASTO Y MALGASTO EDUCATIVO EN LOS ESTADOS	108
5. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL GASTO EDUCATIVO EN MÉXICO MARCO A. FERNÁNDEZ	115
EL PAPEL DEL SNTE, LA CNTE Y LOS GOBERNADORES EN LA NEGOCIACIÓN DEL PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN BÁSICA ALDO MUÑOZ ARMENTA Y LETICIA ECHENIQUE VÁZQUEZ	136
(MAL)GASTO EN LAS TIC ALBERTO SERDÁN ROSALES	142
6. ¿EN APOYO A LAS ESCUELAS? EL GASTO Y LA CALIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO JENNIFER L. O'DONOGHUE	155
LA VOZ DE LOS MAESTROS: UN VERDADERO SACRIFICIO MANUEL BRAVO VALLADOLID	187
EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN SONORA: ACTORES, RETOS Y OPORTUNIDADES SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL ESTADO DE SONORA	189
COMPARATIVO DE PROPUESTAS PARA EL GASTO MANUEL BRAVO VALLADOLID	193
7. HACIA EL BUEN GASTO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DAVID CALDERÓN	199
BUEN GASTO Y MALGASTO	212
ANEXO: INFORMACIÓN BÁSICA PARA REORIENTAR EL GASTO EDUCATIVO FERNANDO RUIZ RUIZ	217

INTRODUCCIÓN

Gastar para aprender y aprender a gastar

En la serie de estudios que hemos llamado *Estado de la Educación en México* nos hemos propuesto arrojar luz sobre aspectos cruciales del sistema educativo nacional para cumplir el doble cometido que es la vocación de Mexicanos Primero: incidir en la transformación de las prácticas y los resultados actuales, poniendo a las niñas, niños y jóvenes en primer lugar; y ofrecer a los ciudadanos herramientas de exigencia y corresponsabilidad.

Este año ponemos la lupa sobre el gasto educativo. El enfoque que atraviesa todo el trabajo es **cómo el derecho a una educación de calidad se concreta o se malogra dependiendo de la manera en que está a su servicio o no el principal instrumento de política pública, que es el gasto.**

Es decir, el ejercicio del derecho quedará como un buen deseo, un mero compromiso retórico, en la medida en que los recursos materiales no se pongan a disposición de los procesos de aprendizaje y a favor de los agentes del sistema educativo, con los necesarios controles transversales de equidad, participación, eficiencia, transparencia y honestidad. Es especialmente oportuno proponer la reflexión en estos momentos, dado que la Constitución de nuestro país acaba de ser reformada para incluir la calidad como rasgo consustancial de la educación nacional, detonando un proceso de reforma al marco normativo vigente.

Si los recursos económicos no se alinean a las nuevas disposiciones derivadas del Artículo Tercero, dándoles concreción y viabilidad, entonces recaeremos en una reforma fallida: una visión inspiradora en los fines, pero discapacitada en los medios para hacer realidad su propósito.

El sentido del gasto en el sector es suministrar las condiciones para la acción educativa eficaz, pero en México esa perspectiva no está colocada socialmente, ni asegurada como criterio decisivo en la administración del bien público. **La evaluación más contundente del gasto educativo ha de ser la confirmación de que favorece el logro de aprendizaje más amplio y equitativo posible en la población joven de la nación.** Dicha vinculación no está suficientemente explicitada en la reglas oficiales; es sabotada por las costumbres, las reglas no escritas y el saqueo; no está consensuada suficientemente entre los expertos que analizan el fenómeno y menos aún está colocada en el espacio público para que los ciudadanos, como padres y contribuyentes, se hagan cargo de exigir a los poderes Ejecutivo y Legislativo la rendición de cuentas y la modificación de decisiones que es necesaria. Igualmente, la legislación del derecho a aprender puede y debe incluir el recurso al litigio, para involucrar al Poder Judicial en su función rectificadora de las acciones gubernamentales referidas a la distribución, aplicación y resultados del gasto.

El gasto educativo en el país sufre debido a multitud de acciones irregulares y omisiones arbitrarias, que pueden tipificarse como **corrupción, despilfarro e ineficiencia**, pero que en su mayor parte no son eventuales y marginales. Las acciones y omisiones que más agravan el derecho de los niños responden a determinadas **condiciones estructurales que impiden, condicionan o distorsionan el ejercicio pleno de su derecho a aprender.**

Así, en los diversos capítulos de esta obra, de la mano de aliados expertos y decididos, nos damos a la tarea de formular un diagnóstico y lanzar una serie de recomendaciones que contribuyan a transformar los procesos y resultados del sistema educativo nacional a través del gasto. No pretendemos exhaustividad en el análisis, sino claridad, con dos objetivos específicos: sentar **un precedente de evidencia, exigencia y propuesta de corrección para el ejercicio de un derecho fundamental desde la definición y dispersión del presupuesto**, en primer lugar; y en paralelo **fijar el tema en la opinión pública, llevándolo más allá de las instancias especializadas, poniendo rostro a la afectación y el agravio que involucra a millones** según las reglas escritas y no escritas que están vigentes en la práctica del gasto.

Decidimos concentrarnos en el presupuesto, ejercicio y vigilancia del gasto federal para la Educación Básica; es el conjunto de fondos sustancialmente más grande en el global de la inversión educativa nacional y el más documentado, mientras que hay una gran dificultad para contar con información confiable por parte de las administraciones estatales en su responsabilidad correspondiente. Queda abierta una agenda extensa de investigación, también urgente, con referencia a otros niveles educativos, como Educación Inicial, Educación Media Superior, Educación para Adultos y Educación Superior; o para desentrañar otras aplicaciones económicas, como las inversiones que realizan los padres de familia en la forma de cuotas en el contexto de las escuelas públicas, el pago de colegiaturas para escuelas de sostenimiento privado o como parte del fenómeno de las tutorías privadas (las llamadas “clases particulares”) que por ahora exceden el propósito central de este trabajo.

En el capítulo I nos referiremos al **gasto como instrumento clave de política pública**, en el sentido de que la toma de decisiones acerca de los bienes públicos de carácter tangible son determinantes para el éxito de los objetivos de desarrollo. Cierta tradición, muy extendida en la mentalidad de los funcionarios, ha privilegiado una visión legalista que considera al Estado casi exclusivamente circunscrito a su función de creador y guardián de normas, con el énfasis puesto

en las atribuciones sancionatorias sobre la población y la oferta de servicios según “la suficiencia presupuestaria”. Consideramos entonces necesario contestarla y matizarla con la visión del Estado como agente de la colectividad para redistribuir las oportunidades vitales, cierto que con un marco jurídico, pero no el de un “Estado policía” sino el del Estado garantista, responsable de la tutela y promoción de los derechos de los ciudadanos.

El segundo capítulo explica la comprensión contemporánea, en los espacios internacionales, del derecho a aprender y la garantía que al Estado le corresponde ofrecer a cada niña, niño y adolescente del país, a fin de que cuenten con las condiciones materiales elementales para que su derecho se ejercite. La autora, Jennifer O’Donoghue, explica cómo ese mínimo irreductible se concreta en el concepto de escuela; hasta ahora, la noción más extendida en el sistema formal de nuestro país es considerar a la escuela un centro de pagos para los adultos, una “Clave de Centro de Trabajo” y no —como es su naturaleza— el plantel que es sede de una comunidad de aprendizaje. Pasa entonces a argumentar la posición de Mexicanos Primero: el sentido del gasto es que en las escuelas se asegure la presencia de las personas, se favorezcan las relaciones educativas, se cuente con las condiciones materiales que arropan esa presencia y esas relaciones (estado físico de la infraestructura, equipamiento y materiales) y, finalmente, que se financie un sistema de apoyo (las oficinas y sistemas macro como la asesoría técnico pedagógica, la supervisión o el desarrollo curricular) para servir precisamente a esas escuelas. Es un cambio de paradigma, con las escuelas al centro, no con la SEP o las instancias estatales que tienen su última y maltrecha “sucursal” en el centro escolar. Finalmente, se introduce la valoración que identifica las “no escuelas”: los arreglos que por simulación, abandono e incuria no alcanzan propiamente a ser consideradas



escuelas, y que, sin embargo, se presentan como tales en los registros oficiales.

El diseño actual del gasto en el país y sus correspondientes limitaciones son el tema del capítulo 3, a cargo de los investigadores de México Evalúa, una organización justamente prestigiada por su dedicada labor de análisis económico para la incidencia social. En este bloque se describen las fuentes de financiamiento, las características y dimensiones de los diversos ramos y sus fondos, su distribución entre los diferentes niveles educativos, el proceso de aprobación y las fases de evaluación y vigilancia. Se apunta, desde esta descripción estructural, a su carácter rígido e inercial, y a sus problemas para cumplir con su finalidad de forma equitativa y eficiente.

El cuarto capítulo refiere el nocivo mecanismo, recurrente a pesar de su patente daño a la hacienda pública y a las oportunidades de aprendizaje, por el cual se sigue programando y entregando recursos a figuras no educativas que suplantán a los muy necesitados maestros. En el texto se mapea esta irregularidad, un ejemplo paradigmático de malgasto que entra en la dinámica de la “tragedia de los comunes”, debido a que ninguna autoridad asume con plenitud su responsabilidad para detener la entrega de salarios injustificados y transferencias ilegales a las estructuras sindicales. Con ello se ilustra el círculo vicioso en el que se convierte el ciclo presupuestal cuando unas fases no alimentan otras.

Marco A. Fernández retoma, en el capítulo 5, sus investigaciones acerca de la economía política que ha gobernado en las últimas décadas la asignación presupuestal. Presenta la estrecha correlación entre el acuerdo político y la asignación de presupuesto federal para fundear la función educativa en los estados. Emerge del análisis la identificación de pautas de captura por parte de las secciones sindicales como el factor principal para explicar el ritmo creciente en la asignación de recursos para los salarios magisteriales, en un proceso ajeno a una planeación determinada por las auténticas necesidades del servicio o la consideración del contexto socioeconómico de cada entidad federativa.

El sexto capítulo plasma, en la aportación de Jennifer O'Donoghue, la baja correlación entre las decisiones de gasto y la posibilidad de que las escuelas de nuestro país ofrezcan condiciones para aprender, probando un modelo con datos de cinco estados del país. Con la evidencia disponible, no sólo no hay una efectiva política compensatoria para que los servicios educativos sean sostenidos

y dotados con una perspectiva de equidad, sino que los elementos considerados apuntan a que el logro de aprendizaje no se alcanza en las escuelas de nuestro país por las correspondientes decisiones de gasto, sino a pesar de ellas. Lo más oneroso no tiene impacto educativo, lo fundamental está subfinanciado o es mantenido con sacrificio gracias a prácticas supletorias que conmueven en su generosidad, pero que indignan por su contraste con el derroche burocrático o la depredación voraz que hacen más pequeño el recurso real que llega a las escuelas.

En la Conclusión retomamos lo establecido en el cuerpo de la obra, ofreciendo una tipología de los principales desajustes que conspiran contra el uso honesto y a favor del aprendizaje de la bolsa pública destinada a educación, los rasgos del malgasto. Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones sobre las estrategias para afrontar ese proceder nocivo y transitar a un gasto ya no lastrado por esos males.

Aquí y allá, a lo largo de todo el libro, hemos incluido textos y entrevistas que enriquecen e ilustran lo que se expone en los capítulos. Nuestra gratitud es grande con investigadores, funcionarios, maestros y padres por sus aportaciones a este trabajo. En la multiplicidad de las voces, respetando lo distintivo de cada acento, se hace llegar un mensaje claro y fuerte: para que sea verdadera inversión, como es su naturaleza y propósito, el gasto educativo debe cesar como malgasto.

Podemos, la sociedad y los gobiernos de México, avanzar en la garantía de trayectorias completas y exitosas en la educación de niñas, niños y jóvenes. Esas trayectorias, siguiendo con la metáfora del viaje, son posibles si consolidamos los recursos materiales para que el camino sea universalmente accesible, no tenga tramos faltantes o intransitables, y reciba regularmente mantenimiento y actualización para cumplir su función.

La transformación urgente incluye aspectos legales y de técnica administrativa, pero su activación es netamente política y ética: que las fuerzas políticas asuman su responsabilidad histórica para reordenar el gasto, que las decisiones de asignación impidan la captura de renta –una forma rampante de privatización– que aqueja al sistema educativo, y que la ciudadanía deje la posición de espectador y participe en forma decidida para dar sentido a la rendición de cuentas.

1.

**EL GASTO COMO INSTRUMENTO
CLAVE DE POLÍTICA PÚBLICA**

David Calderón



En este capítulo nos pronunciamos a favor de tres paradigmas, los cuales –a nuestro juicio– deben guiar la política pública que determina el vínculo entre los recursos económicos y el derecho a la educación.

En primer lugar, sostenemos que, **desde una perspectiva de derechos es crucial concentrarse en el gasto efectivo, más allá del presupuesto oficial.** Para identificar si el derecho a la educación de calidad es adecuadamente habilitado por condiciones materiales, además de examinar lo previsto, es menester revisar lo que realmente ocurre en la última fase: cómo y cuándo se pagaron los materiales que llegaron a la escuela, quién cobra el cheque de servicios personales, qué recibe cada niño para su aprendizaje, qué resultados verificables hay del uso de los recursos.

En segundo lugar, sostenemos que los criterios de decisión sobre planeación, programación, elaboración de presupuestos, ejercicio, control y evaluación de los recursos económicos **deben responder a una lógica progresiva, es decir, la dotación material debe siempre darse en un esquema efectivo de redistribución de oportunidades.** Aplicar financiamiento igual para condiciones desiguales tiene el mal efecto de cristalizar la segmentación social; ello deteriora tanto el ejercicio del derecho como la disponibilidad total de talento para la sociedad en su conjunto.



En tercer lugar, nos parece fundamental, en la discusión que propone el presente trabajo, presentar nuestra visión sobre la rectoría del Estado: **el derecho a la educación y, en específico, las condiciones materiales de su ejercicio, requieren indefectiblemente de instituciones públicas vigorosas, transparentes y sujetas a rendición de cuentas ante los ciudadanos, que son el origen y destino de su mandato.** En palabras de los expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

El gasto público como uno de los principales instrumentos de la política fiscal permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad. (González, 2012: 7)

El gasto es el principal instrumento de política pública en el Estado democrático. Debe entonces

rechazarse que el papel del Estado quede reducido a ser un simple regulador del mercado educativo (el enfoque privatizador), ni tampoco debe entenderse como proveedor único e ineficiente de un servicio que, sin transacción directa, debe considerarse como una dádiva no sujeta a crítica (el vicio estatista); su versión más sofisticada, pero igualmente injusta, que a diario encontramos en los documentos oficiales en México, es tratar el gasto en educación pública como una simple provisión sujeta a un presupuesto crónicamente insuficiente.

1.1 Gasto, además de presupuesto

Los estudios del presupuesto con frecuencia se concentran en la acción de agentes oficiales y extraoficiales que intervienen durante el proceso de formación del presupuesto nacional y estatal: se describe cómo buscan colocar a sus cuadros en las instancias que lo definen (es decir, en los ministerios de educación y de hacienda, así como en las comisiones de presupuesto en los parlamentos); cómo tratan de bloquear a sus adversarios; cómo realizan intercambios con ganancias asimétricas o cómo incluso pueden terminar por apoyarse entre sí a pesar de tener intereses diferentes. Es una forma de acercamiento muy reveladora, especialmente para identificar las tensiones entre el marco formal y el accionar de *política real* del Ejecutivo, el Legislativo y los grupos de interés, como se muestra en el capítulo 5 y en la contribución de Aldo Muñoz y Leticia Echenique para esta obra.

Como es evidente a partir de los testimonios de los funcionarios que en este mismo estudio recogemos, mucho ocurre fuera del marco normativo vigente, de los compromisos de largo plazo y de los propósitos explícitos señalados en los programas. La planeación y programación regular está sujeta a importantes modificaciones debidas a un mayor o menor "protagonismo del Ejecutivo", quien busca llevar a término sus propuestas de innovación o al menos hacer visible la voluntad de distinguirse de sus predecesores en el puesto, destinando recursos a sus programas favoritos, que lo suelen ser por inmediatos y visibles, y por ende política y electoralmente rentables. Así que, **la primera tensión se establece entre el desarrollo continuado y a mediano plazo del sistema, definido por programas regulares y líneas de política pública de amplio aliento, en un**

extremo, y la urgencia, rara vez fundada en las necesidades imperiosas de los niños, en el otro, por asignar fondos a programas nuevos.

Adicionalmente, en las semanas previas a la publicación oficial del presupuesto, se establece **una segunda tensión: la propuesta del Ejecutivo contra la aprobación del Legislativo**. Los legisladores tienen muchos incentivos para hacer modificaciones, aunque sólo fuera para mostrar su distinción con respecto del Ejecutivo ("no aprobamos lo que nos envía tal cual, porque no somos sus empleados"); más atractivo aún es acordar ampliaciones para prestigiarse y para distribuir —o pagar— facturas políticas de cobro diferido para diversas clientelas. Suele darse entonces una vertiginosa dinámica de captura, distorsión, condicionamiento y creatividad por parte de grupos de interés y sus cabilderos, así como de los legisladores mismos, como lo muestra Javier Mendoza en su participación en esta obra. La resultante puede ser altamente impredecible, dado que en nuestro país son excepcionales los presupuestos multianuales: partidas enormes desaparecen sin mayor ceremonia de un año a otro, y aparecen nuevas sin mayor antecedente, en ambos casos carentes de evaluaciones adecuadas.

Más aún, en ocasiones se produce un efecto vectorial: dos líneas colisionaron, dando por resultante una tercera dirección en el presupuesto, que a ninguno de los contendientes satisface, de la que nadie se adjudica la paternidad, y que suele quedar sin especial responsabilidad de seguimiento. Sin embargo, una vez consideradas estas tensiones y reacomodos, no ocurre que el presupuesto se ejecute según lo programado; es ingenuo esperar tal del sistema educativo real a cargo del Estado en cualquier país, y sería una postura especialmente temeraria en el caso del nuestro.

El **ejercicio** del presupuesto, es decir, el gasto real, el flujo actual de servicios y bienes que se activan y pagan, queda sometido a **un nuevo ciclo ya en el campo —menos explícito, pero en general más efectivo— de captura, deflexión y condicionamiento por parte de actores oficiales y extraoficiales**: en el manejo de cuentas y transferencias, en la compra y facturación concretas y en la emisión de cheques a personas.

No sólo nuestro sistema es frágil e incompleto en cuanto a la verificación oportuna y continua de la correspondencia entre lo ejercido y lo presupuestado —las fases

denominadas “control” y “seguimiento”, sino que es especialmente disfuncional para evaluar el ejercicio una vez completado, de manera que **no se pasa propiamente a una rectificación del ciclo**. Las consecuencias por desvíos o subejercicios, como veremos en detalle en los capítulos 4 y 7, si acaso llegan, son tardías y de poca monta; de ese modo, no tienen el potencial real para servir como correctivo o para inhibir las mismas fallas en los ciclos subsecuentes. El ciclo presupuestal como tal no se cumple, y **la racionalidad de la asignación es saboteada y contradicha en la realidad**.

En nuestra decisión para preferir “gasto” a “presupuesto” como el foco en esta obra, contó fundamentalmente el hecho de que **resulta una fácil coartada para los gobiernos presentarse como cumplidos y responsables en el tema de derechos sólo por apearse formalmente a principios consagrados, a parámetros simples de asignación o *allocation* que, sin embargo, no resistirían el análisis de su verificación en términos de gasto ejercido y entregado, de *expending and delivery***. Ello incluye las métricas típicas usadas en las recomendaciones internacionales sobre el derecho a la educación, que por lo regular se expresan en alguna de estas tres dimensiones:

- a) El porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) nacional destinado a educación.
- b) El fondo destinado a educación como porcentaje del gasto programable total del gobierno.
- c) El gasto promedio por alumno, expresado en absoluto a precios corrientes de dólar, o en su equivalente de poder de compra actualizado (PPP).

Cada uno de estos indicadores de referencia tiene sus méritos y desventajas, de manera que en todo caso lo mejor es considerarlos simultáneamente: el porcentaje del PIB da una idea del tamaño del sector; el porcentaje de gasto programable ubica la importancia de la educación en la planificación gubernamental, y los montos de gasto por alumno dan una idea de lo precario o sofisticado de los servicios educativos. Por ejemplo, es típico que las cúpulas sindicales usen el argumento de que “mientras no haya gasto comparable no puede haber resultados de aprendizaje comparables”, rechazando a partir de ello los comparativos internacionales en los resultados de pruebas estandarizadas; algo así como “el mismo gasto absoluto por alumno –indicador c– propicia los mismos resultados de aprendizaje”, afirmación que no se sostiene con los

datos empíricos: Italia gasta más que Corea en dólares PPP por alumno (7,659 vs. 7,009), así como Estados Unidos (13,028) o Austria (10,966) gastan considerablemente más que Finlandia (8,099), sin que ello les favorezca en sus resultados de aprendizaje en la misma proporción (ver OCDE, 2013, Cuadro B1.1).

Aunque las mediciones a, b y c favorecen un comparativo menos subjetivo acerca de la dotación económica para la educación entre distintos países, rara vez esos indicadores se desagregan por tipos, niveles, modalidades o entidades, los cuales –como veremos más adelante, en el capítulo 6– pueden presentar contrastes abismales dentro del propio país, como en el caso de México. Los últimos textos derivados de acuerdos internacionales expresan un consenso cada vez más amplio acerca de considerar como **parámetro de responsabilidad con el derecho a la educación del 4 al 6% del PIB nacional destinado a educación, o bien del 15 al 20% del gasto programable** (Naciones Unidas, 2011:11), pero aun en estos casos, la base de cálculo que reportan la mayoría de los países sigue siendo la adjudicación formal presupuestal, no los datos consolidados de verdadero gasto educativo. En el caso de México, si a eso se redujera el cumplimiento de la garantía para el derecho a aprender; estaríamos claramente del otro lado: el gasto nacional en educación representó en 2011 6.64% del PIB (INEE 2013, indicador AR03a-1; considerando sólo el gasto público, llega a 5.23% del PIB) y alrededor del 20% del gasto programable con datos 2010, el más alto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (OCDE 2013, cuadro B4.1; ver también Santibáñez, Campos y Jarillo, 2011:5).

En cambio, en gasto promedio por alumno en dólares PPP, el de México es el más bajo de los países de la OCDE: 2,869 (OCDE 2013, cuadro B1.1). Es muy importante aclarar que el indicador “gasto **por** alumno” no debe interpretarse como un real y efectivo “gasto **en el** alumno”. Sin duda, ejercicios de monitoreo como el que comenzó en 2012 el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en México con el “Presupuesto para el Derecho de los Niños” (Unicef, 2012) son un gran avance. Hay que avanzar aún más, **además del registro de la etiquetación de fondos, que los funcionarios hacen en ocasiones como una estrategia de legitimación, se deben seguir pistas sólidas acerca de qué tan efectivo es en el logro de los beneficios a los que se supone que refiere**.

Otros elementos complementarios, para ampliar el mapeo del tema, son los indicadores de gasto promedio por maestro, gasto promedio por escuela o salario promedio de los maestros; todos son propiamente cocientes que aproximan la dinámica de distribución de grandes bolsas de recursos. Sin embargo, en esos agregados masivos el promedio enmascara los extremos, y –aislados de sus efectos finales, especialmente del aprendizaje– comparten con los indicadores tradicionales la enorme desventaja de, una vez más, no permitirnos identificar la suficiencia específica. Dicho de otro modo, **la pregunta fundamental sigue sin responderse: “lo que planeamos gastar, ¿está cerca o lejos de lo necesario?”**.

A lo largo de la obra ponemos atención a la formación del presupuesto, el largo y tortuoso proceso de la planeación que va siendo modificada por la disponibilidad, y sobre todo por las solicitudes de ampliación, la innovación (rara vez fundamentada) y la negociación de poderosos actores. **Pero nuestra mirada estará focalizada mayormente en responder si gastamos en lo que funciona, en identificar los momentos de la realización de los montos, en la forma de pagos y transferencias por servicios y bienes, y cómo ello se relaciona con el aprendizaje de los destinatarios finales: las niñas, niños y jóvenes de México.**

1.2 Gasto y redistribución de las oportunidades vitales

Tanto la dote genética como la situación familiar de los primeros años condicionan en forma importante la trayectoria de desarrollo de cada persona. Reconociendo la gran fuerza inercial del contexto inicial, es claro que no se trata de una predicción rígida. Lo importante es diseñar reglas, instituciones e interacciones que propositivamente desarticulen esa previsión y nos devuelvan a una “posición originaria” (Rawls, 2001), a un virtual punto de partida común: **origen no tiene que ser destino.**

En ese enfoque, la acción cultural y política en una sociedad concreta debiera guiarse por un esfuerzo para llenar de contenido empírico las garantías. En este trabajo consideramos que, para que el reconocimiento legal de los mismos derechos formales no resulte en mera retórica legitimadora, se debe exigir y revisar constantemente si

hay decisiones consistentes y estructurales que favorezcan una ampliación equiparable de opciones. En ese orden de pensamiento, **el ideal de la sociedad democrática es que haya igual oportunidad para todas y para todos**, al menos tanta como sea posible resguardando la libre decisión personal, y dejando el máximo margen de distinción individual voluntaria.

El derecho universal a la educación significa el compromiso de la colectividad de fomentar consistentemente el máximo desarrollo del potencial de cada persona, especialmente en su infancia, de manera que logre el mejor equilibrio entre su peculiaridad individualizante y la más amplia equivalencia de oportunidades. En la mayoría de los textos constitucionales de la actualidad se desecha explícitamente una distinción en el goce de las garantías que estuviera fundada en el origen racial, el género o la pertenencia a estamento o casta alguna, de manera que se sancionara así una permanente e inmóvil asimetría en los derechos. **La educación (y la escolaridad como su dispositivo específico) es entonces doblemente ecualizadora: en primer lugar, porque su objeto es de suyo destinado a goce universal, para todas y todos con igual titularidad; en segundo lugar, porque su efecto es una habilitación para el goce de otros derechos y un empoderamiento que recluta a cada ciudadano, a su vez, al compromiso solidario con la equidad.**

Para tratar de la educación y sus efectos, resulta afortunada la expresión “oportunidades vitales”. Se usa para referirse a las ocasiones que le permiten al sujeto hacerse cargo de su propia vida, autodefinirse y expresarse; en suma, perseguir las finalidades que se proponga, sin que sean arbitrariamente definidas por un clan, una Iglesia o un Estado.

La idea central es que las oportunidades vitales son otras tantas ocasiones de ampliar libertades, no de simplemente acumular bienes. Pero estamos hablando de libertades concretas, no de abstracciones metafísicas: se trata de las oportunidades reales que alguien tiene para contar con su propia integridad y seguridad biológica; de su libertad y posibilidad de transportarse, viajar y establecer residencia a su propio criterio; su capacidad de entrar en intercambios no coercitivos para hacerse de su sustento y su vestido; para definir sin coerción sus pautas de ocio, de afecto y de comunicación.

La educación formal se presenta así como la oportunidad más propicia de contar con oportunidades vitales;

la educación es la oportunidad vital por antonomasia, la oportunidad de aprovechar oportunidades, de desencadenar el potencial de cada uno y de todos juntos. El impacto económico del cumplimiento del derecho a la educación es positivo, de manera que el gasto público en este sector, que es una obligación ética en sí, también es una inversión, que da fundamento a un círculo virtuoso de justicia y prosperidad: mejores instancias para repartir la riqueza y mayor riqueza para repartir:

El gasto es el principal instrumento de política pública, y en concreto el gasto educativo –junto con el de salud y seguridad, que sin embargo son más de resguardo y conservación, a diferencia del educativo, que es más de expansión y multiplicación– permite acrecentar el éxito de toda otra política pública; **la educación es la estrategia maestra del desarrollo.**

La investigación netamente económica lo confirma. El análisis de política fiscal reciente indica que la mejor manera de lidiar con la crisis y sanear los presupuestos nacionales pasa por recortes de gasto realizados prevalentemente sobre las áreas de ineficiencia por subsidio regresivo (como pasa con la gasolina en México) y también por aumentos del gravamen sobre bienes raíces e impacto ambiental; sin embargo, **las medidas realmente activadoras para la creación de valor tienen la educación al centro.** Como resume Robert Hagemann (2012):

El efecto de promoción del crecimiento producido por más y mejores logros educativos se desprende del resultante aumento en la oferta de trabajo efectivo y en la productividad laboral. Barnes *et al.* (2011) estiman que las reformas que simultáneamente incrementan el número de años de escolaridad promedio y elevan la calidad de aprovechamiento escolar (por ejemplo, medido a través de resultados en PISA) puede elevar el PIB per cápita entre 2% y 5% a largo plazo. Como se señaló antes, las ganancias en eficiencia pueden ser usadas, o bien para reducir insumos (con resultados iguales), o bien para mejorar los resultados a través de un mejor uso de los recursos disponibles. **Hay evidencia de que se pueden alcanzar mayores incrementos del PIB a través del incremento en los logros educativos, en lugar de hacerlo a través de reducciones en los insumos.** Gonand *et al.* (2007) encontraron que **un 10% de incremento en logro educativo (aproximadamente equivalente a incrementar el promedio**

de escolaridad en un año, dejando igual los insumos) puede aumentar el PIB entre 3% y 6% a largo plazo en promedio, para los países de la OCDE. En contraste, una reducción de insumos (es decir, una reducción de gasto) eleva el PIB en el tiempo sólo en un 1%, a pesar de que el tamaño relativo de las ganancias puede resultar inverso en el corto plazo porque las ganancias en eficiencia debidas a la reducción de insumos fructifican más rápidamente. El rango superior del impacto sobre el PIB de un mejor logro educativo puede ser incluso todavía mayor; si se considera **adicionalmente el posible impacto positivo del progreso técnico de una educación más larga.** (16-17; énfasis y traducción propios).

Los efectos favorables no son sólo macroeconómicos sino también individuales, como muestra el seguimiento de la tasa interna de retorno: **cuando se descuentan los costos actuales para la educación de un estudiante con respecto del valor presente de los beneficios a lo largo de la vida que dicha educación produce a favor del mismo estudiante, el saldo es positivo.**

Los beneficios privados, en esa tasa de retorno, son más complejos de calcular; pero ayudan a identificar el nivel de eficiencia del propio sistema educativo. Esos beneficios privados se establecen como el premio salarial a lo largo de la vida que un grado de escolaridad más alto le marca al mercado, descontando los gastos que el propio estudiante hizo y los costos de oportunidad, en la forma de ganancias no obtenidas por el tiempo que acudió a la escuela. Al concentrarnos en los beneficios privados, estamos obviando los beneficios públicos, como la productividad global a la que contribuye el aporte individual, así como los costos reducidos que implican la baja criminalidad y la mejor salud general, asociados directamente a la escolaridad.

Se puede simplificar el beneficio privado de la tasa de retorno con un indicador en el cual se estime el efecto económico de los años de escolaridad cursados, teniendo como referencia los ingresos por salario que obtienen las personas según su grado alcanzado. Este indicador es útil como una aproximación válida e ilustrativa de que **estudiar sirve para contar con nuevas oportunidades, identificadas con el poder de compra alcanzado, pero en todos los casos debemos considerar la calidad del proceso de aprendizaje en cada trayectoria** (pueden cursarse muchos grados, pero sin gran

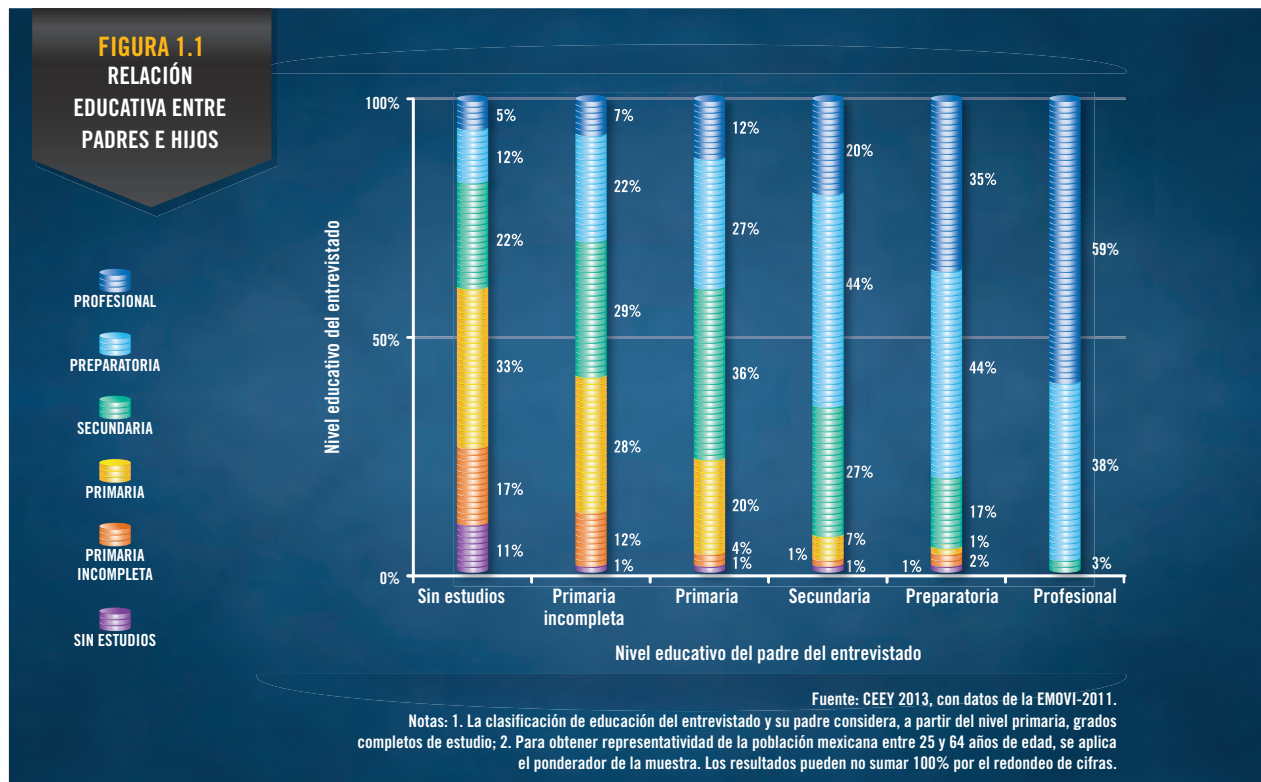
provecho, en instituciones deterioradas y con procesos disfuncionales) y también las distorsiones del mercado de trabajo concreto, que puede asignar salarios sin un referente sólido al valor agregado.

Nuestro país es un ejemplo de baja tasa de retorno en beneficio privado, en términos comparativos con otras economías en el mundo: sólo la mitad de la población llega a completar el bachillerato, pero aun así sus ingresos serán raquíticos; el bono salarial comienza a hacer una diferencia sustantiva a partir de licenciatura, e incluso en ese segmento el promedio de ingresos es modesto considerando el costo de la vida.

En *Brechas* (Calderón, 2010), presentamos extensa evidencia de que **hasta ahora en nuestro país el simple acceso a la escolaridad puede no cerrar la asimetría de oportunidades, sino cristalizarla; tanto el financiamiento como las prácticas escolares pueden replicar las brechas en la población, llevando a resultados de muy baja movilidad**, como registra el estudio actualizado del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2013; ver Figura 1.1).

La Figura 1.1 retrata la siguiente situación: en la tendencia general, todavía los miembros de la generación actual (eje vertical) alcanzaron en promedio una escolaridad superior a la de sus padres (eje horizontal), pero su escolaridad máxima no es semejante a los de sus contemporáneos con padres de mayor escolaridad: aumentan los grados escolares de todos, pero no se cierran las brechas.

La educación formal debe brindar, como mínimo, la oportunidad de un trabajo digno y bien remunerado, pero ello ocurre cuando las trayectorias son completas y exitosas, es decir, depende de que la cantidad y la calidad educativas vayan de la mano. El gran espejismo del cual apenas nos estamos sacudiendo en México es que se podía ampliar la cobertura desentendiéndose de la calidad, que el desarrollo social podía acelerarse sólo con construir escuelas y contratar profesores, que institucionalizar a los niños y niñas en un sistema autoritario y sujeto a captura de renta nos llevaría a contar con nuevas generaciones de hombres y mujeres demócratas y productivos. **Es una conclusión errónea pensar que no vale la pena una mayor inversión pública en educación; ni a**



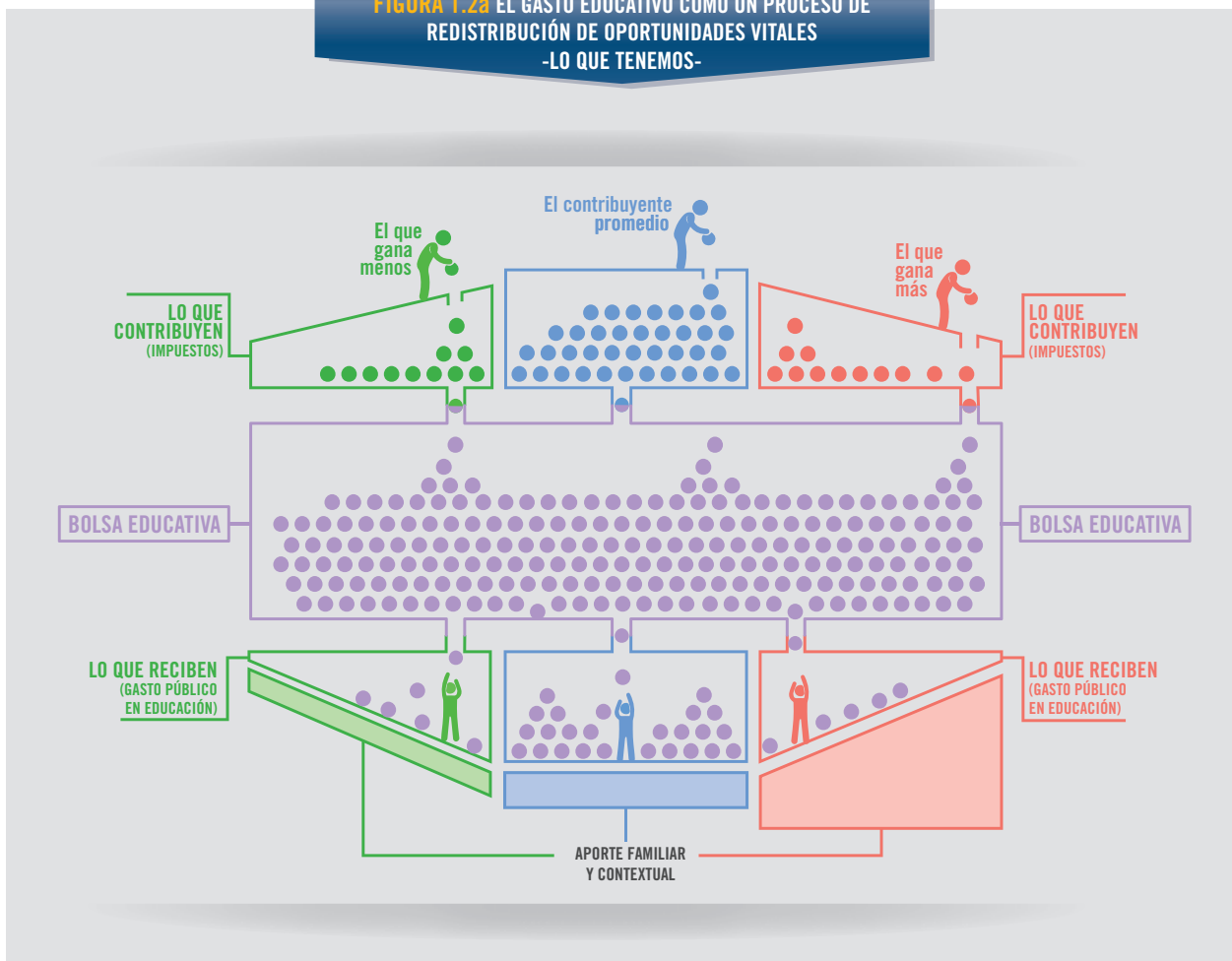
la inversa, que sólo un crecimiento masivo del gasto programable tendría mejores efectos: se necesita invertir más y gastar mejor.

Con todo lo que llevamos dicho, debe reconocerse que la calidad de la educación es un componente imprescindible de la ecuación, y ello implica, a su vez, calidad en el gasto. Es importante que la bolsa disponible para la función de educación se acreciente, pero no de cualquier manera; como se dice coloquialmente, "no hay que echarle dinero bueno al malo". **Si los procesos actuales de financiamiento educativo siguen distorsionados, aumentar su volumen no acelera la equidad, sino precisamente su inverso, la captura de renta** (ver Figura 1.2a). Es imprescindible que adoptemos un esquema progresivo, redistributivo, que cumpla con las exigencias

éticas y con la eficacia económica. El malgasto es inequitativo, el buen gasto es equitativo.

Debemos colocar cultural y presupuestariamente la convicción de que el gasto educativo es una instancia explícita del proceso de redistribución de oportunidades vitales, incluyendo la redistribución de ingreso, para la siguiente generación. El modelo sano que ambicionamos comienza con una diferenciada y progresiva carga impositiva que combina a) subsidios y transferencias, b) régimen común y c) sobretasa, para crear un patrimonio social: la bolsa de gasto educativo (ver Figura 1.2b). Dicha bolsa debiera, a su vez, aplicarse de manera diversificada para conservar la progresividad y lograr con ello su efecto redistributivo: c) sobretasa en forma de permisos y aportaciones (para las actividades educativas con sostenimiento privado),

FIGURA 1.2a EL GASTO EDUCATIVO COMO UN PROCESO DE REDISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES VITALES -LO QUE TENEMOS-

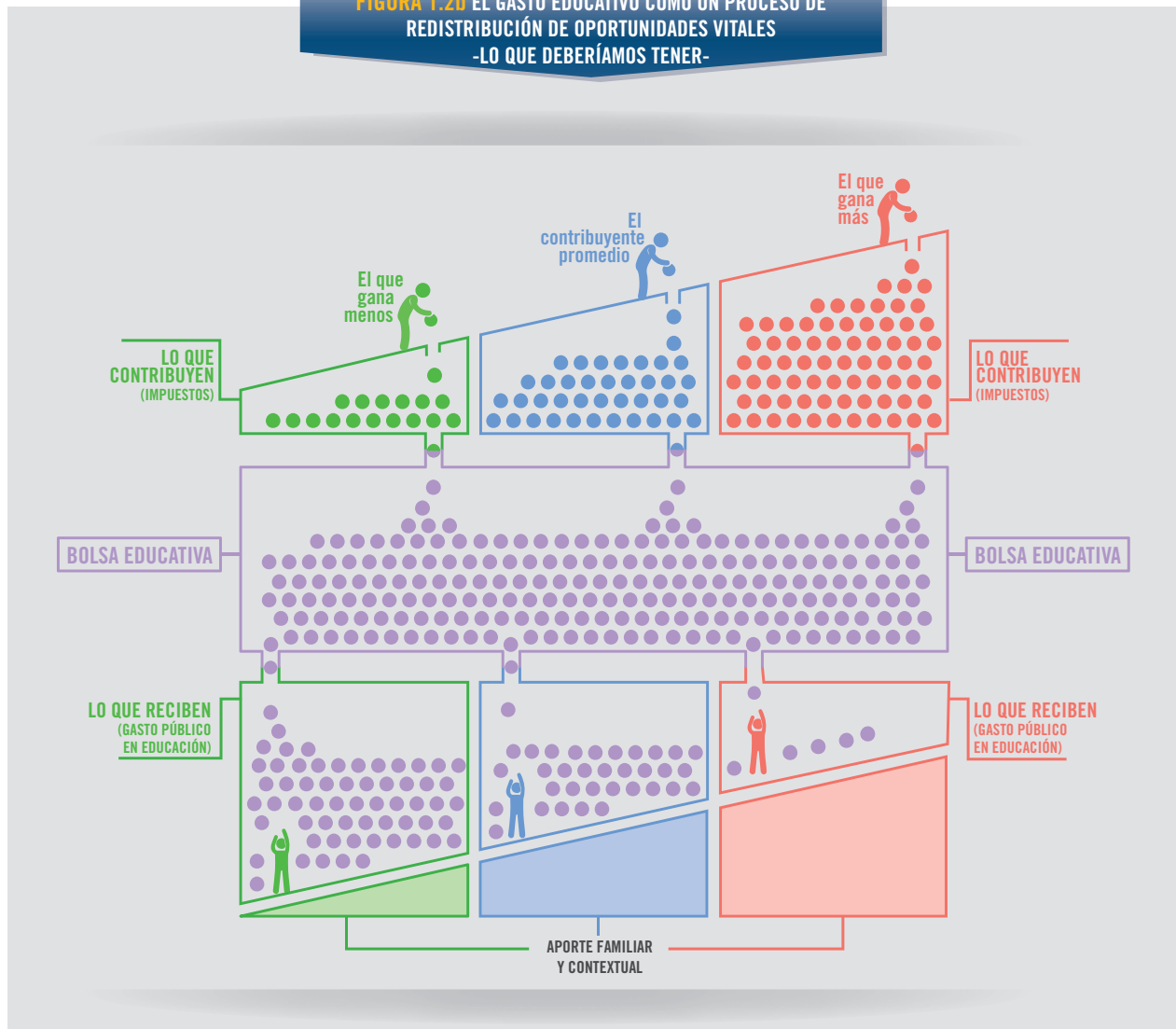


b') régimen común de acceso gratuito al servicio nacional y a) compensación (ver Figura 1.2b).

La compensación debe dirigirse tanto al centro escolar –en su arranque y para lidiar con contextos de marginación– como a las familias de menor ingreso y escolaridad. La compensación a la escuela tendría así una inversión desde su etapa inicial, cuando necesita más recursos, y avanzará en gradual disminución hasta su operación regular; también lo amerita su situación en términos de los sobrecostos de operación que corresponden a una comunidad alejada o marginada, y para compensar el bajo

capital cultural del entorno. En la compensación de la escuela hay un espacio destacado de la compensación para el servicio docente: es lógico y positivo el sobrepago que debe ofrecerse al maestro con estas asignaciones, pues **debe compensarse la mayor experiencia y solvencia profesional para lidiar con el contexto de limitación**, así como el sobrecosto de su traslado y permanencia, en el caso de localidades poco comunicadas. Para las familias, la compensación toma las formas de pagos de servicios adicionales como tutoría y atención psicopedagógica, transporte o conectividad, entrega de útiles y becas.

FIGURA 1.2b EL GASTO EDUCATIVO COMO UN PROCESO DE REDISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES VITALES -LO QUE DEBERÍAMOS TENER-



En cambio, lo que acaba ocurriendo en la realidad es lo que se expresa en la Figura 1.2a: La carga impositiva queda reducida para los contribuyentes de mayor ingreso, favorecidos por gastos fiscales que reducen su contribución proporcional, y en el otro extremo, tras la aplicación del gasto educativo, la compensación no está adecuadamente financiada y distribuida, de modo tal que las dificultades para contar con las condiciones de aprendizaje adecuadas se multiplican. Así, el ejercicio vigente del gasto acaba siendo un factor que consolida las brechas de prosperidad y de impulso al talento, y eventualmente agrava la desigualdad social entre los diversos grupos y regiones del país.

El esquema ideal que presentamos en la Figura 1.2b está lejos de ser compartido por los funcionarios; tampoco es común que lo vean así los ciudadanos como usuarios, o incluso como activistas. Difícilmente solemos ir más allá del caso concreto, y la meritoria búsqueda de apoyos de corte filantrópico da una esperanza falsa de mejores resultados que sean sustentables en el tiempo o puedan escalarse a nivel sistémico. Las adiciones económicas in situ, sean aportaciones o entrega de materiales por parte de la sociedad civil, si están bien diseñadas e implementadas, desencadenan en sus destinatarios mejoras en el aprendizaje y un cambio actitudinal que nunca puede desdeñarse. Pero con frecuencia estas acciones no suben como modelos o buenas prácticas que sean replicadas por el sistema macro y, sin proponérselo, impiden la reflexión sobre el papel de subsidio a la ineficiencia gubernamental que pueden representar. **El flujo irregular y descoordinado de aportaciones privadas al gasto en la escuela pública consolida la irresponsabilidad gubernamental, al mitigar y velar sus peores efectos, con lo cual involuntariamente puede alimentar el proceso nocivo que pretendía superar.**

Las cuotas de los padres en las escuelas públicas son otro ángulo de la misma cuestión. **Es un despropósito mayúsculo que las escuelas oficiales no cuenten reglamentariamente con un fondo explícito y suficiente para su operación cotidiana;** los padres entonces recaban cuotas para pagar consumibles elementales, que van desde papelería y fotocopias hasta artículos sanitarios y de limpieza, o en una indignante ironía, el suministro de agua, electricidad, costos de vigilancia o mantenimiento. La gratuidad queda en entredicho, como lo ha señalado con agudeza Manuel Gil (2013), no sólo cuando las cuotas —en las prácticas más abusivas— condicionan la entrada al plantel o la entrega de certificados; pueden incluso

ser barreras reales para que las familias pobres dejen a sus hijos en la escuela, por una censura social sumamente ofensiva, cuando se etiqueta a los niños cuyos padres no aportan. Sólo al momento de redactar estas líneas, el Congreso ha aprobado la disposición de que las cuotas no puedan ser exigidas como condicionantes para el servicio, pero queda sin resolver la vigilancia adecuada para inhibir y castigar la práctica, ni está en marcha el proceso de trabajo con las asociaciones de padres y consejos de participación para que entiendan las implicaciones de esta prohibición y actúen en consecuencia. Los padres siguen dispuestos, aun en los sectores de bajo ingreso, a aportar para la educación de sus hijos, incluso fuera de las cuotas; con los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares de 2012, se calcula que —en promedio— un 12% del gasto familiar se destina a educación (Granados, 2013). Pero **el verdadero remedio concreto para que las cuotas no sean necesarias todavía no se ha diseñado como política pública: establecer el piso presupuestal obligado que debe asignarse y entregarse normalmente a cada escuela.**

La necesidad de la equidad redistributiva choca con la prevalencia de las ventajas tradicionales, que por cotidianas escapan al ojo de la crítica: los sistemas escolares de las capitales urbanas capturaron gasto educativo por tradición (los centros escolares más antiguos son en general los más dotados, los más completos en infraestructura y con los maestros de salarios más altos) y por continuidad (siguen siendo focos de poder político y hacen visible la fuerza del gobernante, al sumar a su prestigio). Los sistemas urbanos, aunque altamente ineficientes en buena parte de los casos, son favorecidos por las cadenas existentes de asignación de recursos, por las economías de escala que se producen al tener al alcance de la mano a los proveedores, y por los bajos costos de interlocución con los poderes, o la facilidad de contacto para la gestión de apoyos adicionales de empresas, universidades, cámaras y demás posibles aportantes o benefactores. Como lo señala la aportación del maestro de escuela indígena que incluimos en esta obra, no contar con esas condiciones es “un verdadero sacrificio”.

Una ingenua y en el fondo ignorante visión de la igualdad, gobernada por el paradigma del control homogenizante, llevó a desentenderse de la verdadera equidad. Históricamente, en México se ha privilegiado un **esquema formal de gasto simétrico: mismo gasto por cada alumno en todo el país (capítulo 6), tal como ocurre —sólo formalmente— con la principal bolsa de recursos,**

el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Sin considerar los sobrecostos de la distancia y la dispersión, y sin programar las necesarias compensaciones por el principal factor desfavorable en el punto de partida, que es el bajo capital cultural de los padres, esa igualdad de papel acaba en simulación, como veremos, puesto que la desigualdad real entre las entidades y al interior de ellas es mayúscula y se acrecienta año tras año.

Como se expone en el capítulo 3, el principal factor de cálculo para el presupuesto federal de educación en México es la matrícula; la abstracción de “gasto promedio por alumno” no se ajusta considerando la situación real de los niños, sus familias y el entorno de sus localidades, ni tampoco el estado de las escuelas concretas, como justamente reclaman los estados perdedores en la aplicación de la fórmula presupuestal. Tampoco se reconoce la falta de responsabilidad en el financiamiento de origen estatal, ni la desarticulación brutal entre la “estructura ocupacional autorizada del centro de trabajo” y un sistema honesto y eficiente de contratación y pago a los maestros, como injustamente esconden la mayoría de los estados, especialmente los quejosos mencionados en primera instancia.

Para que el gasto educativo cumpla su propósito, que es financiar la redistribución de oportunidades vitales, necesita ser progresivo, activar el poder de “desegmentación” que está en el corazón mismo de su mandato. Una de las principales distorsiones en la política pública ha sido manejar las opciones diferenciadas, que eran provisionales y emergentes, como un arreglo permanente, generador de un decreto personal y colectivo de “subóptimo” que se arrastra toda la vida. A pesar de su comprensible buena intención de focalización, **en la práctica resultan escuelas pobres para pobres:** los cursos de educación comunitaria (CONAFE), la modalidad indígena, la telesecundaria, e incluso, en muchos aspectos, el sistema de profesional técnico y de educación superior tecnológico.

Este problema tiende a empeorar en los esquemas de política focalizada, pero también está presente en los sistemas en los que existen múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a “descremar” el mercado o a discriminar entre los diferentes demandantes, de acuerdo con su nivel de ingreso o su localidad de residencia. El sistema educativo es una especial fuente de preocupación. **Se dice usualmente**

que la educación es un mecanismo de equidad social –un principio que, como ya he señalado antes, tiene profundas raíces liberales– y que los diferentes logros educativos son uno de los determinantes fundamentales de las desigualdades en la distribución del ingreso. Es importante recordar que, especialmente en sociedades altamente desiguales, el aparato educativo es también un poderoso mecanismo de segmentación social, que tiende a reproducir las inequidades existentes y, en ciertos casos, a difundir ideas y prácticas que separan a las élites del resto de los ciudadanos. Tal como este problema aflora en sistemas que generan educación para los ricos y educación para los pobres, hay también una tendencia a generar sistemas de salud para los ricos y sistemas de salud para los pobres, así como segmentación de espacios en las ciudades y muchos otros mecanismos que reproducen o amplían esas diferencias. (Ocampo, 2011, énfasis y traducción propios).

La focalización educativa sólo tiene sentido cuando cumple su finalidad de cubrir las etapas previas, en forma ordenada y sólida, para integrar a las poblaciones desfavorecidas a las oportunidades generales, a las que tienen derecho sencillamente por ser miembros de la sociedad. **Las tareas de resguardar y fomentar la diversidad corresponden al mandato explícito de los espacios cotidianos, en este caso, de los centros escolares mismos, de todos sin excepción** (no debería haber una sola escuela que no fuera intercultural e integradora por definición), que deberán ser asistidos transversalmente y no, como ocurre en la práctica, canalizando a ciertas poblaciones para que tengan un “tipo” de educación que los confine, y a veces, literalmente los acorrale.

Como mostró la lucha por los derechos civiles en Estados Unidos, “separados pero iguales” –el lema para justificar las escuelas segregadas– puede parecer una buena opción, pero en concreto resulta una injusticia. Las modalidades que hemos mencionado no van a desaparecer de un plumazo, pero seguirán alimentando la desigualdad si no se rectifican en un plan realista, con estándares exigentes y financiamiento de compensación, y con adiciones funcionales que favorezcan logros de aprendizaje equivalentes. Hay que revolucionar esas modalidades para que retomen su propósito original: **su focalización debe verse como un proceso al servicio de la universalización, en lugar de su sustituto.** No deben ser una “clase” de

escuelas —como veremos más adelante, la mayoría de ellas son algo así como una “no-escuela”— sino escuelas que desarrollan fortalezas específicas y siguen consignas de trabajo social para que las características de algunos grupos no signifiquen quedar privados de los beneficios actuales y futuros de los programas universales.

Como afirma Juan Fidel Zorrilla (2013), el artículo 33 de la Ley General de Educación refleja aún la mentalidad de que la tarea educativa es una de expansión territorial: lo que hace vulnerables a los alumnos es estar en una localidad determinada, como si la escuela no generara ella misma inequidad, por la baja calidad de sus procesos.

Mención aparte merece, en el contexto de las oportunidades vitales, el tema del talento. Salvo los casos extremos de afectación por desnutrición y falta de estímulo emocional y neurológico temprano, las aptitudes están normalmente distribuidas en todos los grupos de ingreso de la sociedad. **La escolaridad ausente o de baja calidad no sólo es una restricción grave al derecho de cada miembro de la generación joven, sino también es una pérdida de riqueza humana para la sociedad, por cuanto las aptitudes naturales no cultivadas, que no sólo son fecundas en términos individuales sino también generan valor importante a la comunidad, quedan inhibidas y malogradas. La disponibilidad total de talento queda disminuida.** Por ello, aunque su incorporación al Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa es reciente, con directrices de 2008, se va programando lentamente en el sistema público de educación básica las peculiaridades de atención para aptitudes sobresalientes y talentos específicos. La lógica de las oportunidades vitales conlleva, en este caso también, los ajustes y la compensación económica debida para las personas en dicha condición.

En resumidas cuentas, la institución social que más rápido segmenta, el dinero, debe convertirse, a través de la agencia legítima del Estado como administrador del fondo común, en un desegmentador efectivo, en la forma de buen gasto educativo: eficaz, equitativo, participativo, eficiente, transparente y honesto. Ello exige que la aplicación ocurra centralmente ahí donde ocurre el hecho educativo, redistribuir en favor de las personas, de las relaciones y de las condiciones materiales en la escuela. La consigna de esta obra es insistir en **un cambio de modelo: presupuestar y gastar para el aprendizaje.**

1.3 Gasto y Rectoría del Estado

Nunca podrá minimizarse y nadie puede escatimar la hazaña de la escolarización acelerada de México que implicó la articulación y creación de la red nacional de escuelas bajo el control central de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Aunque se atribuye casi en exclusiva a José Vasconcelos, fue más un logro colectivo de grandes caudillos culturales como Rafael Ramírez, Moisés Sáenz y Jaime Torres Bodet, y de decenas de miles de maestros comprometidos. La generación de funcionarios que puso en marcha el sistema nacional padeció con la escasez de recursos disponibles para el gasto educativo, y los maestros la verificaron en sus magros pagos de entonces.

Cuando quince años después, en 1958, Torres Bodet volvió para una segunda etapa como Secretario de Educación, se topó con una situación muy distinta. El gasto era notoriamente mayor, pero estaba ya plagado de desproporción: el grueso de los recursos seguía la lógica de atender al sindicato único, con su dirigencia envalentonada y consentida por el régimen, en contraste con una descorazonadora falta de recursos para la operación cotidiana, la innovación y el desarrollo. **La asignación de recursos la dictaba el control político, y ya no la voluntad de servicio a la justicia social, como había sido la consigna de la primera hora.**

Torres Bodet se embarcó en un sobresaliente esfuerzo para establecer por primera vez metas nacionales, con el Plan de Once Años (a realizarse en el arco de 1959 a 1970). Se llevó crueles desengaños; su intención de darle coherencia al sistema a partir de costear el global del aparato educativo considerando las necesidades de los alumnos, en la diversidad regional, se estrelló contra la negativa de Hacienda y el Banco de México de planificar así la inversión necesaria. En sus registros de los hechos, Torres Bodet recuerda su propuesta de que, aun con una estructura central de control gubernamental, la función educativa debería contemplar el aumento de la colaboración privada —directamente al financiamiento, no en la forma de más escuelas particulares— y la distribución de responsabilidades de aportación económica entre los estados y la Federación. Esfuerzo de aportación conjunto, pero que reconociera la diversidad, pues “una proporcionalidad uniforme carecería de equidad, porque las situaciones económicas de los diferentes Estados son desiguales, o carecería de eficacia si se fijara

un nivel tan bajo que pareciese accesible a todos" (Torres Bodet, 1985: 80). Los demás funcionarios desecharon este componente clave del proyecto.

El embrionario intento de pensar el gasto fuera del paradigma de negociación salarial, a partir de las necesidades de los alumnos, se quedó en el tintero para mejores épocas. No por diseño de los educadores, sino por designio de los políticos, el sistema educativo mexicano tendió al vicio estatista, que se mantiene en mucho aún vigente: un modelo de policía omnipresente, de corte autoritario, que sustituye la libre iniciativa de los ciudadanos, ataca las posibilidades del mérito y genera nuevas desigualdades, creando una oligarquía burocrática que se sirve de los recursos en un reparto piramidal, una "derrama en cascada" que depende de la asimetría de poder e información, y de las lealtades de clientela.

Ante los excesos depredatorios y los malos resultados educativos del modelo estatista, se ha ido difundiendo la tentación opuesta para concebir el papel del Estado en la educación: el modelo de policía ausente, de corte "neoliberal", que asume la extrema desigualdad como natural e inevitable y al mercado como el sistema adecuado para la distribución de todos los bienes, incluyendo las oportunidades vitales.

Las propuestas privatizadoras inducen a confusión: sus promotores frecuentemente mezclan elementos positivos de autonomía, logro, mérito y libre elección –todos valores democráticos– con arreglos institucionales que son regresivos y segmentadores en sí mismos, o por el contexto. Un ejemplo de arreglo regresivo en sí mismo, una decisión oficial que contraviene la redistribución de oportunidades, es el costo fiscal ligado a la deducibilidad de colegiaturas de escuelas particulares, vigente por un decreto del Ejecutivo desde 2011 y renovado en el presupuesto actual (SHCP, 2013). Sin datos disponibles en detalle, el monto programado ronda los 13,000 mdp. Resulta un subsidio inverso, que claramente favorece a los ya privilegiados y resta ingresos al esfuerzo conjunto de la sociedad para garantizar los derechos de la joven generación.

Ejemplos de arreglos que resultan con efectos regresivos dado el contexto, son las propuestas de entregar en México "vouchers" (bonos gubernamentales para que las familias puedan aportarlos a las escuelas particulares que reciban a sus hijos) o de establecer escuelas concertadas ("charters", con subsidio oficial directo para una administración en manos de particulares y margen de cobro extra). En el

contexto de desigualdad imperante en México, favorecerían la concentración de oportunidades, no su redistribución; además de beneficiar con gran asimetría a las poblaciones urbanas (no se puede escoger escuela cuando sólo hay una en kilómetros a la redonda) y a las familias con mayor capital cultural (que tendrían la posibilidad de decisiones más ponderadas y coparían las mejores opciones), se propiciarían nuevos ciclos de simulación y desvíos, por la competencia entre los particulares que buscan atraer clientelas en una estrategia comercial. Multitud de experiencias en Estados Unidos y Chile muestran la fragilidad de estos arreglos: los padres "compran" servicios de baja calidad, y en lugar de que estas opciones sirvan efectivamente al *free choice* de las familias, son las escuelas las que tienden a seleccionar a los estudiantes de mejor rendimiento.

Las escuelas chárter, como otras opciones de escuela alternativa a bajo costo, son grandes soluciones para pequeños grupos. Su capacidad transformadora, lo mismo que en los demás esfuerzos filantrópicos, depende de que sus buenas prácticas sean replicables y escalables; sólo entonces pueden servir como laboratorios para el cambio sistémico.

Tal vez la más devastadora de las propuestas privatizadoras es el cierre de escuelas públicas:

En el mercado, la destrucción de mercancías o empresas es normal; así, un producto que no se vende se discontinúa y una empresa ineficiente sale del mercado... Las escuelas ineficientes no se pueden ver como empresas ineficientes, ya que un niño que recibe una formación escolar deficiente no se puede considerar como un producto descartable. Por el contrario, la política educativa busca subsanar las deficiencias en la formación escolar de los alumnos, ya que ésta tendrá un efecto perdurable para el niño, su familia y la sociedad. En suma, **la solución en el sector público no es eliminar escuelas ineficientes sino transformarlas**; por ello, los mecanismos del mercado no se pueden usar acriticamente en la provisión de servicios de educación pública básica (Santizo, 2012:79).

La escuela pública sigue siendo la institución más propicia para hacer efectivo el derecho a aprender. La verdadera rectoría del Estado sobre la educación y su correspondiente gasto se verifica cuando las decisiones de gobierno combinan la máxima redistribución de bienes en el marco del máximo reconocimiento a la decisión individual: la articulación entre la debida solidaridad, la garantía a los derechos y la promoción de las libertades de iniciativa

y elección. Ni paternalismo asfixiante y opaco, ni deserción de la vocación a la equidad en la escuela pública. Así, la ampliación de oportunidades vitales no debe verse como un subproducto o simple resultado colateral del ejercicio del poder público. No es un “deseable opcional” en la tarea de gobierno sino su eje central, su elemento crítico de valoración y eventualmente de revocación.

La rectoría del Estado tiene una de sus principales pruebas de fuego en su capacidad de ejercer el gasto según el mandato democrático. Si el aparato gubernamental expide normas y directrices, pero no puede diseñar y realizar aplicaciones efectivas de los recursos públicos, su desempeño es digno de severa crítica. **La falta de previsión o de tino, la improvisación, la discontinuidad y la falta de fundamentación pedagógica en las decisiones de gasto educativo son otras tantas rendijas de ineficiencia y despilfarro que dañan el derecho a la educación de calidad.** Si, como veremos en el capítulo 4, la evaluación de resultados es desdeñada o no coordinada y las decisiones sólo se ilustran con los datos de flujo de recursos y no de su impacto en el logro de aprendizaje, la rectoría es deficitaria.

Más grave todavía es la limitación de la rectoría cuando no sabe, no puede o no quiere evitar la captura de los recursos públicos. Con justa razón, en la ciencia política contemporánea se habla de la “administración actual”: el gobierno en funciones, y especialmente el Poder Ejecutivo, es un equipo con un mandato acotado normativa y temporalmente, que no puede ver el erario público como su patrimonio, sino como su responsabilidad; finalmente se trata de una de las instancias del depósito de confianza que se expresó en las urnas. **Si nuestro administrador designado colecta las aportaciones (por la vía tributaria) y obtiene ingresos por servicios y ganancias a través de los activos que le confiamos con la autoridad derivada de nuestra decisión colectiva, es un contrasentido grosero que después pierda nuestros recursos comunes –por incapacidad, cobardía o colusión– a manos de una facción particular.** La captura de renta que se describe en los capítulos 4 y 5 son dolorosos ejemplos de ello.

La nueva administración federal que inició su responsabilidad en 2012 retomó, de las demandas de la sociedad civil, la consigna de recuperar la rectoría del Estado en la educación. Así lo han expresado sus voceros, y la velocidad y contundencia para concretar cambios en el orden constitucional son una buena señal.

Sin embargo, como ya lo afirmamos, **la rectoría es un ejercicio de autoridad, no de autoritarismo,** ni puede interpretarse como un blindaje que hiciera irreprochables y ajenos a la crítica y a la discusión abierta las propuestas del Ejecutivo. Sacudirse el sometimiento de la cúpula sindical para las decisiones de política educativa es necesario y meritorio, pero otro tanto lo es la transparencia y la rendición de cuentas puntual a los ciudadanos. **El gobierno actual, con sus contrapartes estatales, tiene ahora la enorme responsabilidad de que la reforma del gasto siga a la reforma normativa: si la educación pública ostenta ahora –como atributo imprescindible– la garantía constitucional de su calidad, entonces el gasto no puede dejarse como está, y menos permitirse que pueda ser privatizado en la práctica a través del despojo ilegal.**

La dinámica de aprendizaje no es una “función de producción” simple en la que insumos regulares y procesos estándar generen resultados idénticos, pues el papel de la motivación, la dedicación y la curiosidad personal requieren de un mínimo individual para capitalizar los beneficios, un “piso” actitudinal. También es natural un diferencial de aprovechamiento según las pautas, ritmos y aspiraciones de cada persona, además de sus aptitudes. No hay algo así como una receta que defina cómo determinada cantidad de dinero se convierte en un mayor puntaje en un examen estandarizado de conocimientos y habilidades. El capítulo 6 de esta obra describe, en cambio, un sistema dinámico ideal en el que los distintos factores –desde el pago, la formación inicial y continua de los maestros hasta las características de la infraestructura y los sistemas de apoyo como la asesoría pedagógica– deben ser financiados en forma suficiente y equitativa para favorecer el aprendizaje. No basta subir los montos; hay que saber en qué, cómo y a favor de quién. Se necesita un presupuesto creciente, pero **habiendo la perspectiva de una reforma hacendaria en ciernes para aumentar la recaudación, el gobierno de México debe ofrecer las mejores seguridades a los ciudadanos de su atinado y equitativo uso, y de un resguardo honesto y vigoroso ante la voluntad de saqueo.**

El sistema escolar debe ser suficientemente dotado y adecuadamente compensado para la equidad; las aplicaciones del erario para el sector han de ser eficientes, transparentes, corregibles y participadas en la corresponsabilidad de la Federación y los estados. **Sólo un sistema educativo con gasto de calidad puede producir aprendizaje de calidad.**

Referencias

- Calderón, David (2010). "El desafío de las brechas" en *Brechas. Estado de la Educación en México 2010*, México, Mexicanos Primero, 160 p.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2013). *Informe Movilidad Social en México 2013. Imagina tu Futuro*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 162 p.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef; 2012). "Los derechos de la infancia en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012", *Boletín 1/2012*, Unicef México.
- Gil, Manuel (2013). "¿Educación gratuita?", *El Universal*, 19 de abril de 2013.
- González, Ivonne (2012). *Gasto y deuda pública en América Latina: Indicadores del sector público*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ CEPAL-ONU.
- Granados, Otto (2013). "Gastar en educación, ¿para qué?", *La Razón*, México, 13 de julio de 2013.
- Hagemann, Robert (2012). "Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?", *OECD Economics Department Working Papers, No. 937*, Paris, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28kd17xn-en>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013). *Panorama Educativo de México 2012*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Naciones Unidas (2011). *Interim report of the Special Rapporteur on the right to education*, 66th United Nations General Assembly, A/66/269, 5 de agosto de 2011.
- Ocampo, José Antonio (2011). "The Conceptions of Social Policy: Universalism versus Focalization", *International Journal of Public Budget, N° 77 - Year XL November/December 2011*, Buenos Aires, Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP). Disponible en: <http://www.asip.org.ar/en/content/conceptions-social-policy-universalism-versus-focalization-0>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, Paris, OECD.
- Rawls, John (2001). *Justice as Fairness: a Restatement*, Cambridge, Harvard University Press.
- Santibáñez, Lucrecia, Campos, Mariana y Jarillo, Brenda (2011). *10 puntos para entender el gasto educativo en México: consideraciones para su eficiencia*, México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Santizo, Claudia (2012). *Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México*, México, UAM Cuajimalpa/Juan Pablos Editor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *Se entregó el Presupuesto de Gastos Fiscales 2013 al Congreso de la Unión*, Comunicado 042/2013, 28 de junio de 2013. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/comunicado_042_2013.pdf
- Torres Bodet, Jaime (1985). "El Plan de Once Años", en Torres Septién, Valentina (ed.), *Pensamiento Educativo de Jaime Torres Bodet*, México, SEP/El Caballito.
- Zorrilla, Juan Fidel (2013). Comunicación pública en el Foro "Hacia la creación de un Servicio Profesional Docente", organizado por Senado de la República/ BID/ CIDE, 14 de junio de 2013.

EL GASTO EDUCATIVO Y LA EQUIDAD

Carlos Muñoz Izquierdo

Investigador emérito. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
carlos.munoz@uia.mx

La distribución de cualquier gasto público (como el educativo) se relaciona con el *continuum* equidad-inequidad desempeñando dos funciones distintas. La primera, que es la “función asignativa”, se refiere a la distribución del gasto entre cada uno de los sectores o estratos en los que está fragmentada la sociedad y, por ende, entre las escuelas que atienden a estudiantes procedentes de los distintos estratos. La segunda función, llamada “distributiva”, se refiere a los efectos del gasto en la distribución del ingreso, la riqueza y los bienes culturales entre los distintos sectores o estratos. En esta ocasión, sólo me referiré a la primera. Desde el punto de vista asignativo, el gasto educativo (en adelante “gasto”) repercute en el *continuum* equidad-inequidad a través de varias vías. Dos de ellas dependen del tipo de gasto que esté siendo analizado; es decir, de que el gasto sea de capital o corriente. El primero se destina a la construcción y equipamiento de escuelas y aulas, y el segundo, a los salarios de todos los trabajadores de la educación, a los gastos de mantenimiento de las escuelas y a los materiales didácticos.

El gasto corriente, a su vez, se puede destinar al logro de dos objetivos distintos: asegurar la operación de nuevas escuelas o aulas (gasto incremental, inercial o “irreductible”), o mejorar la calidad de la educación impartida (gasto programable o “estratégico”). El primero es un reflejo de las prioridades que determinaron la distribución del gasto

en el pasado; el segundo, en cambio, es el único que se distribuye con base en las prioridades del gobierno en turno.

Otras dos vías dependen del tipo educativo al cual el gasto esté siendo destinado. Agruparé esos tipos en dos categorías: la educación obligatoria (la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior), que será el enfoque de esta discusión; y, por otro lado, la educación superior. No me referiré explícitamente a la educación extraescolar de naturaleza académica (es decir, a la que no está destinada a fines meramente culturales o deportivos), en la cual se encuentran la educación de los adultos y los cursos de capacitación para el trabajo. Sin embargo, debo aclarar que para los fines que aquí persigo, considero que esos dos tipos de educación se pueden asimilar a la educación obligatoria porque sus destinatarios provienen, generalmente, de familias de escasos recursos.

Gasto para la equidad educativa

El impacto del gasto en el *continuum* equidad-inequidad depende del nivel educativo al cual esté destinado. En la educación obligatoria (y sobre todo en la enseñanza preescolar y primaria) el gasto favorece la equidad cuando aquél (independientemente de que sea de capital o corriente) se destina prioritariamente a los sectores de la sociedad que disponen de menores recursos y a asegurar la calidad de la educación que reciben los mismos. Esto significa dedicar el gasto a los objetivos de evitar,

combatir y subsanar las desigualdades en los aprendizajes que se asocian con las desigualdades sociales, ya que esas desigualdades son los antecedentes inmediatos de la reprobación y deserción en las escuelas.

Cabe señalar que *mientras no sea posible ofrecer educación de calidad a toda la población*, esas desigualdades se tienen que evitar ofreciendo educación inicial —oportuna y eficaz— a los niños pertenecientes a los sectores sociales de menores recursos. Ésta debe ser acompañada de educación de adultos dirigida a los padres o tutores de esos infantes. Las desigualdades se deben combatir; implementando programas de educación compensatoria, destinados a asegurar la calidad de la educación básica que reciben los sectores sociales de menores recursos. Y, por último, se deben subsanar; implementando los llamados “programas de educación remedial” (o cursos de “recuperación”). Esos programas serían redundantes si se ofreciera educación de alta calidad a toda la población, y no sólo a los sectores sociales que tienen satisfechas sus necesidades básicas.

Gasto para equidad implica suspender la distribución inercial del gasto para dirigirlo, preferentemente, a quienes carecen del poder político necesario para exigir al Estado que ponga a su alcance las escuelas y aulas que necesiten; y para exigir, también, el acceso a los recursos humanos, materiales y técnicos que son necesarios para asegurar la calidad de la educación que reciben.

Una vez satisfechas las necesidades de esos sectores, el remanente del gasto se puede dedicar a los demás sectores sociales, poniendo en último lugar a los sectores más favorecidos. Debido a que en una sociedad como la nuestra, éstos son menos numerosos, esta política tendría efectos progresivos en la equidad social, lo que contrastaría con los efectos de las políticas que actualmente están siendo implementadas. En la actualidad, el gasto se ofrece primordialmente a quien lo solicita, donde lo solicita, cuando lo solicita y de la calidad que cada quien solicita, lo que produce efectos regresivos, al favorecer a los sectores sociales que podrían absorber los costos de la educación pública a la que tienen acceso.

Una acotación: Tensión entre la equidad y la eficiencia

Al referirnos al financiamiento de los programas del Estado que se proponen contribuir a mejorar la calidad de la educación básica (es decir, a la distribución del “gasto programable”), cabe mencionar la tensión que existe entre la equidad y la eficiencia resultante de la implementación de los programas. Para resolver esta situación, proponemos privilegiar *transitoriamente la equidad* (aun a costa de la eficiencia) cuando los *programas destinados a los sectores sociales de menores recursos* no puedan operar con la eficiencia económica prevista en el diseño de los mismos.¹ En la medida en que éstos puedan ser más eficientes (por la creciente disponibilidad de alternativas pedagógicas que lo permitan), la necesidad de resolver la situación mencionada de esta manera irá desapareciendo (Muñoz Izquierdo, Magaña Rodríguez y Bravo Valladolid, 2012). Así mismo, cuando los programas *no estén destinados a los sectores sociales de menores recursos*, será necesario privilegiar la eficiencia porque los recursos disponibles siempre serán limitados (y, por tanto, insuficientes).

Barreras que impiden una adecuada distribución del gasto

Estas barreras se han originado en nuestro sistema político y en las deficiencias de nuestra administración pública. En relación con la primera, conviene recordar que en cualquier sociedad, el decidir quién y cuándo recibe determinado beneficio depende de un proceso eminentemente político. El sistema político, en efecto, recibe —como “insumos”— determinadas demandas; las somete a un proceso de análisis, al introducir esas demandas en una especie de “caja negra”; y las convierte en decisiones (o “outputs”) que generalmente privilegian las demandas que son capaces de retroalimentar al sistema, proporcionándole mayores apoyos (“feedback”).

México no se aparta de este esquema. Es obvio que, hasta ahora, los indígenas, campesinos y obreros mestizos, así como quienes pertenecen a las clases urbanas “emergentes” (cuyos integrantes también proceden de las zonas rurales), han carecido del poder necesario para hacer

¹ Se entiende la eficiencia económica como el cociente que se obtiene al dividir la eficacia académica de los programas (es decir, el impacto del mismo en los aprendizajes de sus destinatarios) entre el costo marginal que haya sido necesario para financiar el programa cuyos efectos estén siendo analizados.

valer sus demandas (o derechos), y hasta han carecido de la capacidad necesaria para valorar adecuadamente la calidad de la educación que les ofrece el Estado. Varias encuestas han encontrado que la población que recibe educación (al menos básica) de calidad mediocre, está generalmente satisfecha con la misma, pues considera que esa educación es una generosa dádiva del Estado y no una condición necesaria para ejercer un derecho que les otorgan nuestras leyes.

Por tanto, la primera barrera se encuentra en la deficiente calidad de nuestra cultura política (combinada con un

de la educación que está recibiendo, y ejercer; en consecuencia, las presiones ante el sistema político que son necesarias para que éste distribuya el gasto aplicando, prioritariamente, el criterio de equidad.

La segunda barrera, consecuencia de la anterior, se encuentra en la incapacidad (o indolencia) que han tenido nuestros gobiernos para realizar en el país una reforma educativa de gran calado. Quizá la reforma más importante de los tiempos recientes sea la que se refiere al llamado “Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de la Educación Básica” (ANMEB), que fue suscrito en 1992.



Estado corporativo y muchas veces corrupto). Pero es importante mencionar que esa cultura política es, paradójicamente, el resultado de la deficiente calidad de la educación que imparte el Estado, y no solamente la de naturaleza cívica. Se ha dicho, además, que este problema adquiere mayor magnitud por la influencia de unos medios de comunicación social que no tienen ningún interés por contrarrestarlo, sino que más bien lo favorecen.

Estamos, pues, ante un círculo vicioso que tendríamos que romper por algún lado. El que parece más promisorio se puede encontrar en el ofrecimiento generalizado de una educación básica de alta calidad, que sea capaz de desarrollar en toda la población el criterio (espíritu crítico) que le permita juzgar adecuadamente la calidad

Ese Acuerdo sólo se tradujo en la desconcentración de los recursos financieros dedicados a la educación básica, misma que fue realizada con el propósito de transferir a los estados las demandas (sobre todo económicas) del magisterio, que estaban sofocando al gobierno federal (particularmente, a la capital de la república).

Además de que este propósito no fue logrado, el ANMEB no tuvo impactos palpables en la calidad de la educación básica ni en la equidad. En una buena medida, esto se ha debido a la injerencia de las autoridades educativas de los estados, las cuales —en muchos casos— han carecido de la independencia necesaria para resistir las presiones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), precisamente porque una importante proporción

de los secretarios estatales de educación han emanado del propio sindicato.

Este problema se agudizó durante los dos gobiernos federales emanados del Partido Acción Nacional (PAN), ya que éstos se caracterizaron por haber reforzado el poder de la cúpula del SNTE. Con la complicidad de las autoridades educativas de los estados, la cercanía del sindicato con esos gobiernos impidió llevar a cabo la "Alianza por la Calidad de la Educación", a pesar de que aquella había sido solemnemente suscrita por el Presidente de la República y la máxima lideresa del propio sindicato.

Ahora nos encontramos en un momento histórico muy interesante. La llegada de un nuevo gobierno federal vino acompañada de la firma del "Pacto por México", suscrito por el Presidente de la República y los líderes de los principales partidos políticos. El primer Acuerdo derivado de ese pacto se tradujo, como sabemos, en una interesantísima reforma al Artículo 3º Constitucional, la cual, entre otras cosas, impondrá (con el peso que debería tener una disposición constitucional) la obligación de cumplir la mayoría de los objetivos de la malograda Alianza que se intentó llevar a cabo durante el sexenio del presidente Calderón.

Estamos en espera de la redacción de una nueva ley general de educación, que regule la aplicación de las nuevas disposiciones del Artículo 3º, pero no podemos pasar por alto el peligro de que esa ley "matice" en alguna medida el peso de las reformas a dicho Artículo que acaban de ser aprobadas por el Constituyente Permanente. Por eso, es indispensable que las organizaciones de la sociedad civil interesadas en este tema, y el periodismo independiente (tanto electrónico como impreso), se encarguen de ejercer las presiones que sean necesarias para evitar el peso de las nuevas disposiciones constitucionales se diluya o "deslave" en la legislación secundaria.

Referencias

Muñoz Izquierdo, Carlos, Magaña Rodríguez, Rolando y Bravo Valladolid, Manuel (2012).

"En busca de una distribución más racional y equitativa de los programas que se destinan, en México, al mejoramiento de la calidad de la educación básica" en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 10(1), pp. 5-25.

Hacia un gasto (y una educación) más equitativo y de mejor calidad

Para cerrar este comentario, quisiera insistir en la necesidad de que la distribución del gasto educativo entre las entidades federativas, así como la distribución entre los centros escolares de los programas destinados al mejoramiento de la calidad de la educación, se basen en la aplicación del criterio de equidad, y sólo secundariamente, en el criterio de eficiencia.

Admito que no es fácil aplicar esta sugerencia. Por un lado, ella implica vencer la resistencia que, sin duda, esta propuesta encontrará en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por el otro, implica vencer los obstáculos de orden burocrático, que, previsiblemente, la propuesta encontrará en las oficinas de quienes administran, en forma totalmente aislada, los distintos programas destinados al mejoramiento de la educación y al fortalecimiento académico de los docentes. (La distribución racional de todos los programas que, por su naturaleza, son complementarios entre sí, es indispensable).

Por tanto, es necesario que la opinión pública, los partidos políticos que proclaman principios relacionados con la justicia social, y las organizaciones de la sociedad civil que proclaman los mismos principios, ejerzan sobre los Poderes Ejecutivo y Legislativo todas las presiones que sean necesarias para lograr la aplicación de esta propuesta. Sólo así podremos alcanzar el acariciado objetivo de que los sectores menos favorecidos de la sociedad reciban una educación de la calidad que merecen; esto se traducirá en una elevación global de los rendimientos académicos de nuestro sistema escolar y en una sensible disminución de las lacerantes desigualdades que actualmente se observan en la distribución de los aprendizajes entre los distintos sectores que conforman nuestra sociedad.

EL SISTEMA EDUCATIVO MEXIQUENSE, UNA PRIORIDAD SOCIAL

Lic. Raymundo Edgar Martínez Carbajal
Secretario de Educación del Gobierno del Estado de México

En el Estado de México entendemos la educación como elemento sustancial de la justicia social. El Plan Estatal de Desarrollo señala: "Dado que genera cambios en las capacidades del individuo y en su visión del mundo, la educación es el instrumento ideal para combatir la pobreza a largo plazo y de manera sostenida... Asimismo, brinda a las personas mayores oportunidades de progreso y movilidad social... La educación es también un elemento fundamental para mejorar la calidad de vida en la sociedad".

Los retos que enfrentamos en el Estado de México, de manera general, están circunscritos al logro e incremento de la cobertura y calidad. La cobertura se orienta a la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de espacios escolares y la calidad a incrementar índices de aprobación, eficiencia terminal, profundización de conocimientos, acrecentar los índices de evaluación en las pruebas estandarizadas internacionales y nacionales y la actualización docente. Cada uno de estos aspectos privilegia la equidad para beneficio de estudiantes y docentes.

Sin duda, estos retos son comunes en las entidades federativas con variaciones evidentes por las particularidades económicas, sociales y culturales. En el Estado de México, el tamaño del sector educativo es preponderante. Recibimos cada año a más de 300 mil nuevos habitantes, ya sea por

nacimiento o por migración, lo que representa un incremento constante en la demanda de servicios. Cabe mencionar que en el ciclo escolar 2012-2013 contamos con 60 mil alumnos más que en el anterior en la modalidad escolarizada, lo que significaría que diariamente se incorporaron al sistema educativo alrededor de 300 alumnos durante los 200 días del calendario escolar. El Estado de México tiene más de 4.6 millones de estudiantes, más de 237 mil docentes y más de 23 mil servicios. Ante estas cifras, se requiere una infraestructura óptima, recursos económicos suficientes y trabajo en equipo.

Sabemos que el diseño de políticas públicas, para que sea eficaz, debe ser esencialmente comunitario. El Gobernador Eruviel Ávila Villegas lo está haciendo trabajando, justamente, en equipo, donde los estudiantes, docentes, madres y padres de familia son protagonistas para lograr los propósitos.

Las transferencias federales: tema estratégico para el Estado de México

Las diversas fuentes de financiamiento federales como el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y el Fondo de Aportaciones Múltiples coadyuvan al logro de las metas, aunque la complejidad que caracteriza a la entidad hace necesario que se incrementen los recursos. Sólo la matrícula representa la de 12 estados de la república o la población total de cinco entidades.

Habría que destacar que en 2010 el Estado de México aportó al PIB nacional el 9.39%, casi 1.2 billones de pesos, ocupando el segundo lugar después del Distrito Federal. En tanto, los recursos federales del Ramo 33, FAEB, FAETA y FAM, autorizados para 2012, fueron de 29,957 millones de pesos. La administración del Presidente Enrique Peña Nieto ha sido muy receptiva a este requerimiento, lo cual advierte que la equidad en la distribución de recursos será un tema primordial de la agenda nacional.

Estímulos y equidad en el gasto educativo

La administración del Doctor Eruviel Ávila Villegas ha acentuado la inversión educativa en dos elementos esenciales: estímulos y equidad, lo que ha dado como resultado el programa denominado “Acciones por la Educación”.

En materia de estímulos se otorgan apoyos a niños y jóvenes integrantes de escoltas de bandera y bandas de guerra, a docentes que sobresalen por su desempeño, a las asociaciones de padres de familia y a desayunadores escolares. Se otorgan computadoras portátiles a estudiantes con los mejores promedios de secundaria, media superior y superior; becas para cursos en el extranjero a estudiantes destacados de educación superior; entre otras acciones que se han convertido en emblema del Gobierno del Estado de México. Asimismo, se entregan equipos y recursos para fortalecer programas como Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas de Calidad.

Para fortalecer el tema de equidad se entregan lentes, zapatos ortopédicos, computadoras tiflotécnicas y útiles especiales para estudiantes ciegos, sillas para estudiantes zurdos, becas para alumnos con alguna discapacidad y becas de permanencia para evitar la deserción. Igualmente se apoya a los Centros de Atención Múltiple con equipamiento, mobiliario y material didáctico.

Otro proyecto innovador es el Sistema de Educación Dual, que busca cambiar el paradigma de una educación

conductista a una constructivista. Los alumnos de educación media superior y superior aprenden practicando, es decir; su formación consiste en 80% en la empresa y 20% en la escuela.

También se implementó el Programa de Medición de la Capacidad Funcional para reducir los índices de obesidad y sobrepeso, que paralelamente contribuye a la detección de talentos deportivos.

Recomendaciones para mejorar el gasto educativo

La instrucción del Titular del Ejecutivo Estatal es clara: se debe gastar mejor; sujetándose a criterios de objetividad, equidad, austeridad, transparencia, selectividad y temporalidad.

Los diversos cambios que propone la Reforma Educativa y la mayoría de las transformaciones que se están efectuando se contemplan en la Ley de Educación del Estado de México, en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y en el Programa Sectorial, y atienden a lo siguiente:

- Ser más eficientes, oportunos y justos en la distribución y entrega de recursos federales.
- Estimular la participación social en torno a la escuela, para que la comunidad intervenga en la elaboración de presupuestos con propósitos de mejoramiento específico de cada plantel, supervisión de obras y fiscalización del gasto.
- Dirigir mayores fondos económicos al fomento de la ciencia, la tecnología, la innovación, la cultura y el deporte, como elementos clave para lograr el impacto real de la educación en el desarrollo estatal.

Son algunas medidas orientadas a ofrecer educación de calidad para contar con mexiquenses mejor preparados.

2.

EL SENTIDO DEL GASTO EDUCATIVO: GARANTÍA DEL DERECHO A APRENDER

Jennifer L. O'Donoghue



Fuera de la reja, algunas niñas y niños de 1° arrastran sillas por la calle; cada una es diferente: algunas tienen patas de metal, asiento acolchado cubierto con plástico, otras son de madera con una tapicería gastada. Pasan por la entrada de la escuela y llevan las sillas a su salón. Luego, mientras dibujan, leen y resuelven sumas, los que no trajeron sillas pasan toda la jornada escolar de pie. (Observación, Primaria General Rural, 3 de junio, 2009)

Empieza a llover, y, sin hablar, dos alumnos se paran y cubren los libros de la biblioteca de aula con un plástico; después todos agarran sus cosas y salen del salón. Los sigo. Corremos hasta la oficina de la directora, donde encontramos a sus compañeros de 3° y 4° ya instalados. En respuesta a mi cara de “¿qué está pasando?”, una niña explica, “cuando llueve, caen chorros de agua por el techo de los salones y se moja todo”. Este espacio, donde estamos todos amontonados, es el único donde no entra el agua. (Observación, Primaria General Rural, 25 de mayo, 2011)

Alumna 1: También cambian mucho de maestra. Antes una maestra tenía una enfermedad y la cambiaron, y las mamás le dijeron a la directora que les trajera a otra porque los niños no venían y no iban a aprender nada. Y llegaba otra maestra y tenía otra dificultad y se iba. Y ahorita la maestra que está, ya se va.



Alumna 2: A cada rato cambian al maestro, y no tenemos clases y no aprendemos nada. Eso le pasó al grupo de mi hermano, cuando entraron a tercero les preguntaron las tablas de multiplicar y no sabían nada; sacaban puros cincos porque no les enseñaban nada. A cada ratito cambiaban de maestro.

Alumno 1: Y así cuando cambias de maestro dices: “¿Por qué se va el profe?” Porque ya le agarrabas la onda para aprender con él.

Alumno 2: Como que te acostumbras a uno y después se va. (Entrevista, Primaria General Urbana, 28 de junio, 2011)

Hace días me encontraba con un niño que estaba peleando y me decía “no me digas así porque yo le voy a decir a mi papá que traigan a los Zetas y te vengán a matar”. Entonces a ese grado estamos llegando... y hasta los mismos papás acá afuera... un día se suscitó una

situación... y hasta una pistola iban a sacar... Nosotros tenemos ese temor también de estar aquí, nosotros lo hacemos por vocación o porque es nuestra labor, pero sí hay mucha inseguridad que también lo hace difícil. (Maestra, Primaria General Urbana, 8 de junio, 2011).

Aquí a la escuela, apoyos por parte del gobierno o de alguna fundación, desde Carlos Salinas de Gortari hasta ahorita es cuando se vuelve a tener este proceso de poder apoyar más a la escuela. Sí se han tenido algunos recursos, pero con la aportación en exclusiva de la sociedad de padres de familia. Cuando se hizo lo de Solidaridad se arreglaron baños, se compraron algunos muebles para salones, escritorios y de ahí para acá prácticamente la escuela se había quedado estancada. (Entrevista, maestra con 21 años de servicio en una Primaria General Urbana, 14 de junio, 2011).

Las experiencias reflejadas en estas anécdotas no son excepcionales; son cotidianas para miles de niñas, niños y jóvenes mexicanos y sus maestros y padres. Pero más allá de ser sencillas expresiones de los retos que se enfrentan en la vida escolar, son **evidencia de la violación sistemática y constante a su derecho a una educación, una violación fuertemente vinculada con el gasto público en la educación.**

En este capítulo empezamos con una discusión **del derecho a la educación, que es fundamentalmente el derecho a aprender**, para aclarar este concepto y relacionarlo con metas educativas específicas a fin de tener claro lo que está en juego. Luego delineamos las condiciones necesarias para la enseñanza y el aprendizaje efectivos, como las bases del ejercicio del derecho a aprender, y la relación entre el gasto y la garantía de esas condiciones. A lo largo de nuestra discusión, nos preguntamos: ¿cuán diferente sería si viéramos la educación —y el gasto educativo— desde la perspectiva de los derechos de las niñas y niños? ¿Qué tendría que cambiar para que todas y todos pudieran aprender y desarrollarse a su máximo potencial?

2.1 El derecho a la educación como el derecho a aprender

A nivel nacional, la educación ha estado contemplada dentro del orden jurídico por más de 200 años. Desde la Constitución de Apatzingán de 1814, promulgada durante

la guerra de independencia, se concibió a la educación como “necesaria a todos los ciudadanos” y decretó que debe ser “favorecida por la sociedad con todo su poder” (Artículo 39°). Poco después, en el México independiente, se manifestaron los primeros planteamientos legales de la educación como “uno de los derechos del ser humano” en el Artículo 1° de la Constitución de 1857 (Aboites, 2012: 362). Asimismo, fue consagrado el derecho en el Artículo 3° de la Constitución de 1917, lo cual ha sido ampliado y especificado en las varias reformas a éste a lo largo del último siglo.

Igualmente, el derecho a la educación forma parte central de una serie de acuerdos y tratados firmados por México en los últimos 65 años en el ámbito internacional: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada por México en 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al cual México se adhirió en 1981; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México en ese mismo año; y la Convención Universal sobre los Derechos del Niño, aprobada por México en 1990, entre otros. **El derecho a la educación es, entonces, un derecho internacionalmente reconocido y nacionalmente garantizado por ley.**

El derecho a la educación tiene una relación fundamental con los otros derechos humanos. La educación “potencia el desarrollo de la persona” y por ende es “condición esencial para el disfrute de todos” los demás (Latapí, 2009: 258). Es decir, la educación forma la base que facilita y permite el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Además, la educación está implicada en el desarrollo y “bienestar humano”, dada su influencia en la construcción de una cultura democrática y no discriminatoria, que valora la paz, la protección del medio ambiente y el respeto a los derechos humanos mismos (Latapí, 2009).

Cómo entendemos el derecho: el derecho a aprender

No obstante su centralidad en la discusión nacional e internacional, la manera en que se concibe el derecho a la educación y su relación con las políticas y prácticas educativas no siempre gozan de la misma claridad. Como resultado, **seguimos lejos de verlo materializado en la vida cotidiana en México**, como en la mayoría de los países del mundo.

Históricamente, el derecho a la educación se ha concebido como el de tener acceso a una educación, es decir, de poder asistir a una escuela. El enfoque, principalmente, se ha puesto en garantizar la provisión de insumos dedicados al sistema educativo y en asegurar que la cantidad de escuelas y, en menor grado, de maestros sea suficiente para cubrir la demanda educativa de la población infantil y, en años más recientes, juvenil (Unicef, 2007). Asimismo, se han promulgado programas de becas o transferencias condicionadas –como Oportunidades– que intentan reducir los obstáculos e incentivar la asistencia de la gente joven a las escuelas.

Sin embargo, cada vez más se escucha **un llamado para ir más allá de la tradicional preocupación por el acceso y garantizar también el derecho a una educación de calidad**. En 2000, el Marco de Acción de Dakar declaró que el acceso a una educación de calidad es el derecho de todo niño y afirmó que la calidad era un determinante fundamental de la matrícula, la retención y el rendimiento (Unesco, 2005). Una década después, los participantes en la Décima Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos en Jomtien subrayaron la idea de que el acceso y la calidad de la educación están estrechamente vinculados, y que no debiera elegirse entre uno y otro.

¿Pero cómo podemos entender esta “calidad”? La Convención sobre los Derechos del Niño habla de **la calidad de la educación como lo que un niño necesita y quiere aprender, ambos fundados en el contexto propio del niño. El enfoque debe ponerse en el desarrollo de las niñas, niños y jóvenes**. Como plantean en el marco de Educación para Todos, el desarrollo cognitivo, creativo y emocional debe ser el principal objetivo explícito de cualquier sistema educativo (Unesco, 2005). De igual manera, la iniciativa global Educación Primero, lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas en Septiembre 2012, prioriza “la calidad del aprendizaje” (Education First, 2012). Asimismo, la actual Comisión Especial sobre Métricas de Aprendizaje, convocada por la Unesco y el Centro Universal de Educación de la Institución Brookings, reconociendo que el derecho a la educación implica acceso a una educación de calidad, ha emprendido un proyecto de consulta global para enfatizar la centralidad del aprendizaje y construir consenso sobre cuáles son los aprendizajes más importantes a nivel global.

En el contexto mexicano, el planteamiento más claro y reciente de la calidad educativa se encuentra en la reforma al Artículo 3º Constitucional promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013, en la cual se establece la responsabilidad del Estado de garantizar la calidad en la educación obligatoria, definiéndola como “el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (Cámara de Diputados, 2013). Este planteamiento representa un cambio de gran importancia para el derecho a la educación en México. El derecho a la educación ya lo podemos entender como el derecho a aprender: **La obligación del Estado va más allá de facilitar el acceso a un edificio llamado “escuela”; más bien, el Estado tiene que promover el desarrollo de ambientes de aprendizaje eficaces, que cuenten con las condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje**. A final de cuentas, garantizar el ejercicio pleno del derecho es apoyar el desarrollo integral de las niñas, niños y jóvenes mexicanos.

Gasto equitativo, transparente y eficaz: El derecho a aprender y las obligaciones del Estado

A diferencia de otros derechos individuales o políticos, el derecho a la educación, como un derecho social y habilitador, implica una acción positiva del Estado. Es decir, el derecho a la libertad o de manifestación obligan, de cierta manera, el “no hacer” Estatal (no restringir, no detener, dejar hacer); en cambio, el derecho a la educación es “una responsabilidad colectiva” que requiere de esfuerzo concertado por parte del Estado para garantizar su pleno ejercicio (Schettino Piña, 2005). México, como los otros países adherentes al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se comprometió a “adoptar medidas... hasta el máximo de recursos que disponga, para lograr... la plena efectividad [del derecho]” (Artículo 2º). Así, podemos ver **la centralidad de los recursos económicos al cumplimiento de la obligación Estatal de hacer efectivo el derecho a la educación: “la limitación en la disponibilidad de recursos no debe aceptarse como excusa para dejar de actuar”** (Schettino Piña, 2005: 251).

Al contrario, este artículo implica que aun cuando los recursos sean insuficientes, **los Estados deben tomar medidas para asegurar una distribución equitativa y sin discriminación, priorizando a individuos y grupos en contextos de desventaja y marginación**

(Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2007). **El derecho a la educación nunca debe significar la excelencia excluyente, sino el aprendizaje incluyente. En pocas palabras, sin equidad, no hay calidad** y, por ende, no hacemos efectivo el derecho. Así se concibe la calidad educativa, por ejemplo, en el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) en Brasil, lo cual se calcula con base tanto en el logro de aprendizajes de los alumnos como en las tasas de repetición y evasión escolar (Gobierno de Brasil, 2011); para ser considerada una escuela de buena calidad, claramente orientada al ejercicio del derecho, tiene que preocuparse por el aprendizaje y la inclusión.

La prioridad de un sistema educativo, entonces, debe ser llegar a todas y todos, y “de manera prioritaria, a quienes por razones diversas no han sido plenamente incluidos” (Cámara de Diputados, 2013: 2). El gasto público juega un papel contundente en este proceso, siendo “una variable determinante” en la generación de equidad (o inequidad) en la educación (Mancera, 2009: 3). **La distribución del gasto educativo puede promover –o no– las condiciones necesarias para el aprendizaje en todas las escuelas.** Además, inherente en la centralidad del gasto como un instrumento para hacer efectivo el derecho, así como la obligación del Estado de transparentar la información necesaria para demostrar el uso adecuado de los recursos, es decir, eficaz, equitativo y eficiente, que facilite el ejercicio pleno del derecho a la educación.

2.2 Metas: Cómo evaluar el progreso del derecho a la educación en México

Un concepto central del mismo Artículo 2º del PIDESC es la idea de progresividad: los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para “lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos”. Esta afirmación reconoce tanto que tarda tiempo hacerlo efectivo, como la variedad de puntos de partida de los países adherentes al Pacto. Sin embargo, no significa que el Estado pueda “aplazar sus esfuerzos” o justificar “la falta de acción expedita, constante y eficaz del Estado” (Sandoval Terán, 2005: 468). Por el contrario, el PIDESC **obliga al Estado a demostrar progreso –avances**

cuantitativos y cualitativos– tan rápido como sea posible, y verificar que no ha habido retrocesos.

Por ello, tanto las Naciones Unidas (2012) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008) han apoyado la creación de indicadores que puedan guiar el desarrollo de metas a mediano plazo –medibles, evaluables y visibles– que puedan ser útiles para la evaluación del progreso a lo largo del tiempo, así como para la detección temprana de situaciones problemáticas.

En *Ahora es cuando: Metas 2012-2024* (Mexicanos Primero, 2012), **planteamos dos grandes metas para el sistema educativo mexicano a 12 años: trayectorias completas y trayectorias exitosas.** Es decir, primero, que las niñas, niños y jóvenes mexicanos vayan más horas, días y años a la escuela para que todos alcancen el bachillerato en 2024. Esta meta, entonces, significa cambiar sustancialmente una situación en la que sólo 23% de las niñas y niños que entran a la primaria egresan del tercer año de bachillerato en tiempo y forma (Mexicanos Primero, 2012) y subir el grado promedio de escolaridad nacional a 12 años, asegurando que *todos* tienen trayectorias completas. Sin embargo, como ya hemos argumentado, **poco ayuda pasar más tiempo en la escuela con la misma calidad educativa que actualmente deja a la mayoría de los estudiantes mexicanos sin los aprendizajes básicos para poder desarrollarse plenamente.** La segunda meta, entonces, es cambiar las prácticas y los resultados educativos para que *todos* logren aprendizajes como ciudadanos globales en 2024. Estas metas (y las proyecciones que trazamos para cada estado de la república) representan un mecanismo de evaluación, a corto y mediano plazo, del progreso del derecho a la educación en México; son una manera de identificar si vamos avanzando o retrocediendo.

En este trabajo seguimos desarrollando la labor que empezamos en *Ahora es cuando* (y anteriormente en nuestras otras publicaciones sobre el estado de la educación en México), dirigiendo nuestra atención a las condiciones necesarias para impulsar ese progreso que tanto nos urge. No es suficiente fijar metas; tenemos que tomar acciones y usar las palancas de política pública a nuestro alcance –la principal de las cuales es el gasto educativo– para asegurar que todas y todos tengan acceso a un ambiente de aprendizaje de calidad, un espacio que favorezca el desarrollo y el trabajo de las personas que lo integran, una escuela claramente orientada hacia el derecho a aprender:

2.3 Cómo se vería la educación orientada al derecho a aprender: Hacia una “escuela”

Los elementos del derecho a aprender han sido (y seguirán siendo) tema de debate. Basado en la experiencia de múltiples países alrededor del mundo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha delineado cinco elementos centrales del derecho a la educación: la igualdad y la no discriminación, la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad (IBP/IHRIP, 2010). De esta manera, han tratado de capturar tanto elementos

derecho a aprender. Sin embargo, hasta la fecha, los instrumentos internacionales todavía no dan lineamientos ni muy claros ni específicos para la práctica. En este trabajo, **nos preocupa seguir esta línea para precisar las condiciones mínimas, pero al mismo tiempo, queremos ir más allá de un mínimo, para pensar en las características de un ambiente de aprendizaje que promueva el ejercicio pleno del derecho.**

Cuando pensamos en la educación, con frecuencia la primera cosa que llega a la mente es la escuela. Es una conexión lógica; históricamente y en la actualidad, la escuela es el principal mecanismo para promover y proveer la educación, forma la base de nuestro sistema educativo,



relacionados con el acceso a la educación como los que tienen que ver con la calidad de ella. De manera similar; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2007) ha propuesto un marco conceptual en el que los tres primeros elementos (la igualdad, la disponibilidad y la accesibilidad) componen el derecho al acceso a la educación; en cuanto al derecho a una educación de *calidad*, incluyen el currículo y el ambiente escolar; factores más asociados con la aceptabilidad y adaptabilidad.

Estos marcos se plantearon para ayudar a **establecer un “mínimo irreductible” del derecho a la educación** (Latapí, 2009); es decir, la provisión de lo básico necesario para que una niña o un niño pueda ejercer su

es la experiencia cotidiana de la gran mayoría de la población infantil y juvenil y fue la de quienes actualmente planean y toman decisiones sobre la educación. Mientras algunos teorizan un mundo sin escuelas (City, Elmore y Lynch, 2011), consideramos muy baja (y no necesariamente deseable) la probabilidad de que desaparezca esta institución. Más bien, **lo que nos urge es reflexionar, desde el punto de vista del derecho a la educación, acerca de qué y cómo debe ser esa escuela.**

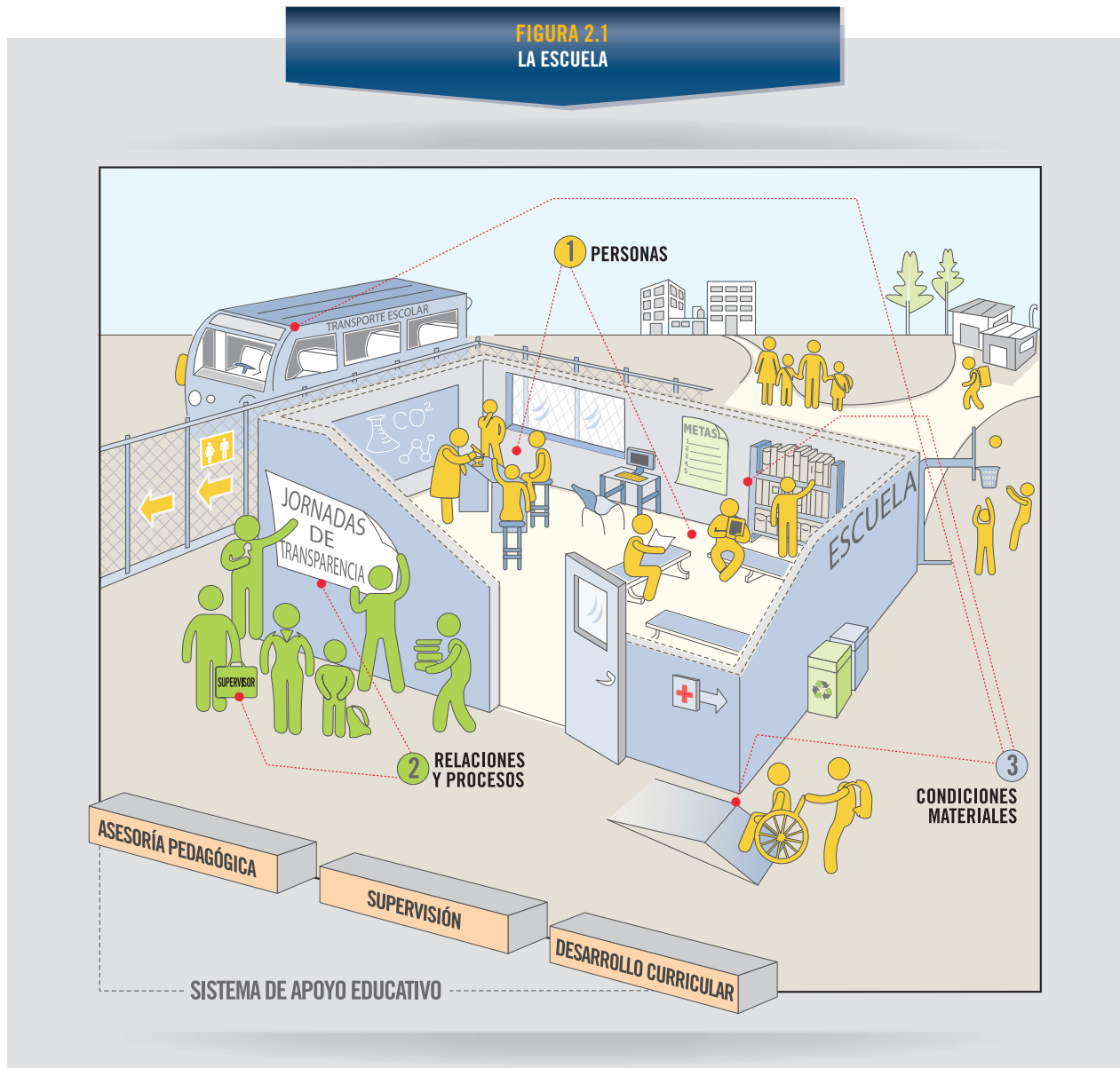
Más allá de un edificio con cierta infraestructura o una Clave de Centro de Trabajo (CCT) con ciertas relaciones laborales y administrativas, **una escuela verdaderamente orientada al ejercicio pleno del derecho**

a aprender, debe ser una comunidad de aprendizaje que cuente con las condiciones sociales y materiales para que las personas que la conformen puedan desarrollarse integralmente, más de lo que sería esperable por su situación social, económica y cultural. Es decir, una escuela se forma, en primer lugar, con personas –alumnos, maestros y padres de familia– que desarrollan, en segundo, relaciones y procesos sociales y que cuentan, en tercero, con condiciones físicas que los apoyan en su labor de enseñar y aprender (ver Figura

2.1). Además, la escuela se encuentra en la intersección de una comunidad específica, un sistema escolar nacional y un mundo global. Como tal, la escuela debe desarrollarse como un espacio aparte de y al mismo tiempo parte de su contexto, capaz de aguantar las presiones y aprovechar las oportunidades que se presentan al exterior:

En las siguientes secciones, elaboramos más las dimensiones de este marco conceptual que guiarán nuestros análisis y argumentos a lo largo de este libro. Para cada

FIGURA 2.1
LA ESCUELA



dimensión –personas, relaciones y condiciones materiales– identificamos los elementos relevantes y planteamos un mínimo y un nivel más avanzado de desarrollo. Al hacerlo, **proponemos tres clasificaciones para los actuales CCT:**

- 1) **“No escuela”:** no llega a tener ni el mínimo necesario para emprender el proceso de enseñanza y aprendizaje; muy pocos alumnos se desarrollan en niveles suficientes y los logros se explican por condiciones extraescolares y esfuerzos y sacrificios personales y extraordinarios. Estos “CCT” **no ofrecen oportunidades para que los alumnos puedan superar sus condiciones actuales; son una mera simulación de la educación.**
- 2) **“Escuela en desarrollo”:** cuenta con las características mínimas para la labor educativa, pero todavía no garantiza de manera consistente el derecho a aprender; algunos alumnos aprenden, pero todavía no vemos resultados consistentemente altos. Se han desarrollado algunas de las relaciones y condiciones necesarias para que las personas puedan enseñar y aprender, pero **hay más trabajo por realizar** para hacer efectivo el derecho.
- 3) **“Escuela”:** ha llegado a tener características que claramente apoyan al ejercicio del derecho a aprender. El aprendizaje ya no depende tanto de los antecedentes de los niños y sus familias ni de los esfuerzos individuales extraordinarios; ya se ha superado la idea de que origen es destino. **En escuelas, vemos desarrollo integral y pleno de todos los miembros de la comunidad de aprendizaje.**

Cabe destacar que dentro de estas clasificaciones, aunque sí podemos poner un piso mínimo, no existe un techo; **la escuela puede ser –y debe ser– cada vez mejor.**

Poner a las personas primero: Alumnos, maestros y padres de familia en el centro

La evidencia nos demuestra que uno de los principales ingredientes en el desarrollo de un niño son otras personas: sus padres (FLACSO, 2009; Jeynes, 2012; Wilder, 2013), sus maestros (Adamson y Darling-Hammond, 2012; FLACSO, 2009) y sus compañeros de clase (FLACSO, 2009). Así, nuestro marco conceptual empieza con personas, los

participantes en el proceso de enseñanza y aprendizaje: las niñas y niños, los maestros y los padres de familia. Es claro que sin ellos, no tendremos aprendizaje efectivo.

¿Qué necesita una niña o un niño para aprender?

Un primer planteamiento es que para aprender, **un niño tiene que llegar** a una comunidad de aprendizaje, en este caso, a la escuela. Debe asistir a sus clases y cumplir con las actividades escolares. Consideramos que esto es el mínimo necesario en cuanto a las características de los alumnos (ver Cuadro 2.1). Siguiendo esta línea, para que la relación enseñanza-aprendizaje funcione, necesitamos maestros. Entonces, **los maestros deben llegar consistentemente a las escuelas y dar clases;** esto requiere, como un mínimo, respeto al horario y al calendario escolar, un reto en muchos países. Un estudio de seis países en Asia, África y América Latina, por ejemplo, encontró que en cualquier día, casi uno de cada cinco maestros no se presentó a la escuela (Rogers y Vegas, 2009). Una escuela que garantice el derecho a aprender, también tendrá baja rotación docente, factor que incide en el desarrollo tanto de la comunidad de aprendizaje, como de las personas que la conformen (Grissom, 2011). Estos elementos básicos forman parte de la Normalidad Mínima Escolar que la Secretaría de Educación Pública (SEP) propone implementar en el año académico 2013-2014 (SEP, 2013).

Tener maestros, sin embargo, va más allá de la presencia consistente de personas con un título o una plaza; implica idoneidad. En el mínimo, esto significa que tienen las habilidades y conocimientos adecuados, que cuentan con la formación inicial y el desarrollo continuo adecuado y que saben usar los materiales didácticos y tecnológicos disponibles en sus escuelas (Van der Gaag y Putcha, 2013). En un etapa de desarrollo más avanzado, los maestros tendrán actitudes y valores que promuevan el aprendizaje, como, por ejemplo, altas expectativas para sus alumnos (Levin y Lockheed, 2011; Rubie-Davies, 2010) y sabrán no sólo cómo usar los materiales y tecnologías a su alcance, sino también los integrarán a su práctica pedagógica, al currículo y al contexto.

El papel de los padres de familia es de igual importancia. **La participación de padres de familia tiene un impacto significativo en el aprendizaje de sus hijos tanto en nivel preescolar y primaria como en secundaria** (Jeynes, 2012). Asimismo, estudios sobre escuelas efectivas en países en desarrollo, incluyendo a Brasil

CUADRO 2.1
LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA “ESCUELA EN DESARROLLO”
Y UNA “ESCUELA”

CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DE UNA ESCUELA EN DESARROLLO

Niñas y niños

- Llegan a la escuela, asisten a clases
- Cumplen con las actividades escolares

Maestros

- **Idóneos**
 - ≈ Con habilidades y conocimientos adecuados
 - ≈ Con la formación inicial adecuada
 - ≈ Con el desarrollo continuo adecuado
 - ≈ Saben cómo usar los materiales didácticos y tecnológicos

- **Llegan a las escuelas y dan clases**
 - ≈ Respeto al horario y al calendario escolar

Padres de familia

- **Apoyan a sus hijos**
 - ≈ Aseguran que asistan a la escuela
 - ≈ Participan en reuniones con maestros y otros padres de familia

Relaciones y procesos sociales

- **Accesibilidad**
 - ≈ Horario escolar adecuado para la comunidad
 - ≈ Gratuidad: eliminación de cuotas escolares
- **Seguridad**
 - ≈ Seguridad física y emocional de los miembros
- **Gestión escolar**
 - ≈ Liderazgo
 - * Un director
 - ≈ Planeación a corto plazo (Plan Anual de Trabajo)
 - ≈ Comité Técnico Escolar

CARACTERÍSTICAS DE UNA ESCUELA CLARAMENTE ORIENTADA AL EJERCICIO DEL DERECHO A APRENDER

Niñas y niños

- Llegan a la escuela, asisten a clases
- Cumplen con las actividades escolares

Maestros

- **Idóneos**
 - ≈ Con habilidades, conocimientos, **actitudes y valores** adecuados, incluyendo **expectativas altas para sus alumnos**
 - ≈ Con la formación inicial adecuada
 - ≈ Con el desarrollo continuo adecuado
 - ≈ Saben cómo usar los materiales didácticos y tecnológicos e **integrarlos a su práctica pedagógica, al currículo y al contexto**

- **Llegan a las escuelas y dan clases**
 - ≈ Respeto al horario y al calendario escolar
 - ≈ **Baja rotación docente**

Padres de familia

- **Apoyan al desarrollo/aprendizaje de sus hijos**
 - ≈ Aseguran que asistan a la escuela
 - ≈ Participan en reuniones con maestros y otros padres de familia
 - ≈ Participan en comités y consejos para el mejoramiento de la escuela

Relaciones y procesos sociales

- **Accesibilidad**
 - ≈ Horario escolar adecuado para la comunidad
 - ≈ Gratuidad: eliminación de cuotas escolares
- **Seguridad**
 - ≈ Seguridad física y emocional de los miembros
 - ≈ **Respeto mutuo entre maestros y alumnos**
- **Gestión escolar**
 - ≈ Liderazgo adecuado
 - * Un director con el perfil y la formación adecuados
 - * **Alta capacidad administrativa**
 - ≈ Planeación a corto, mediano y largo plazo
 - ≈ **Desarrollo de una visión compartida**
 - ≈ Comité Técnico Escolar **activo**
 - ≈ **Uso eficiente y transparente de los recursos**

CUADRO 2.1 (CONTINUACIÓN)
**LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA “ESCUELA EN DESARROLLO”
Y UNA “ESCUELA”**

CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DE UNA ESCUELA EN DESARROLLO

- **Enfoque en el aprendizaje**
 - ≈ Aprendizaje efectivo (>15% de alumnos en el nivel insuficiente)
 - ≈ Cumplimiento con el calendario escolar
 - ≈ Tiempo efectivo dedicado a la enseñanza
 - ≈ Existen planes, programas de estudio y estrategias pedagógicas
 - ≈ Proporción de alumnos/maestro adecuada
 - ≈ Oportunidades para jugar; hacer actividades físicas, artísticas, cívicas

- **Condiciones laborales**
 - ≈ Personal (por lo menos, un director y un maestro por grupo)
 - ≈ Tiempo semanalmente para la planeación
 - ≈ Oportunidades para participar y colaborar en la escuela

- **Evaluación formativa**
 - ≈ De alumnos, maestros, escuela
 - ≈ Capacitación sobre evaluación

- **Seguimiento de niños**
 - ≈ Programas para evitar la deserción escolar

CARACTERÍSTICAS DE UNA ESCUELA CLARAMENTE ORIENTADA AL EJERCICIO DEL DERECHO A APRENDER

- **Enfoque en el aprendizaje integral**
 - ≈ Aprendizaje efectivo (>10% de alumnos en el nivel insuficiente)
 - ≈ Cumplimiento con el calendario escolar
 - ≈ Tiempo efectivo dedicado a la enseñanza
 - ≈ Planes, programas de estudio y estrategias pedagógicas adecuados al contexto e implementados
 - ≈ Proporción de alumnos/maestro adecuada
 - ≈ Oportunidades para jugar; hacer actividades físicas, artísticas, cívicas
 - ≈ Desarrollo de competencias cognitivas (lectoras y de comunicación, matemáticas, ciencia, historia) y creativas, emocionales y sociales (ciudadanía, ética, resolución no violenta de conflictos, vida saludable), etc.

- **Condiciones laborales**
 - ≈ Personal adecuado (por lo menos, un director; un maestro por grupo y uno de servicios y mantenimiento)
 - ≈ Proceso de inducción de los noveles
 - ≈ Tiempo semanalmente para la planeación y para la capacitación
 - ≈ Tiempo para interacción y reuniones con alumnos y padres de familia
 - ≈ Oportunidades de alta frecuencia y calidad para participar; colaborar y tener voz y voto en la escuela

- **Evaluación formativa adecuada y continua**
 - ≈ De alumnos, maestros, escuela
 - ≈ Capacitación sobre evaluación
 - ≈ Evaluación inicial (de “readiness”)
 - ≈ Utilizada para mejorar la planeación y la práctica
 - ≈ Comunicada a la comunidad escolar
 - ≈ Adaptabilidad en el tiempo
 - ≈ Que refleja un equilibrio entre las múltiples dimensiones de la educación (cognitiva y no cognitiva)

- **Seguimiento de niños**
 - ≈ Programas para evitar la deserción escolar
 - ≈ Seguimiento adecuado de la situación y trayectoria de cada niña y niño
 - ≈ Identificación de alumnos en riesgo educativo y desarrollo de estrategias para atenderlos

CUADRO 2.1 (CONTINUACIÓN)
**LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA “ESCUELA EN DESARROLLO”
Y UNA “ESCUELA”**

**CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DE UNA ESCUELA
EN DESARROLLO**

- **Participación social**
 - ≈ Oportunidades para participación de padres de familia en la escuela
 - ≈ Asociación de Padres de Familia constituida

Condiciones materiales

- **Accesibilidad**
 - ≈ Ubicación adecuada para la comunidad escolar
 - ≈ Transporte público (a 1 km)
 - ≈ Tránsito seguro
- **Seguridad**
 - ≈ No pone en riesgo la salud o vida de los niños
 - ≈ Condiciones de higiene y limpieza adecuados
- **Infraestructura (funcional, en buenas condiciones, utilizable y utilizada)**
 - ≈ Servicios básicos
 - * Luz, agua, alcantarillado, baños
- **Espacios académicos**
 - ≈ Salones suficientes, con techos y paredes y adecuados al clima

- **Equipamiento y materiales (funcionales, en buenas condiciones, utilizables y utilizados)**
 - ≈ Mobiliario
 - * Sillas y mesas para todos los alumnos
 - * Pizarrones o pintarrones

**CARACTERÍSTICAS DE UNA ESCUELA CLARAMENTE
ORIENTADA AL EJERCICIO DEL DERECHO A APRENDER**

- **Participación social**
 - ≈ Oportunidades para participación de padres de familia en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas en la escuela
 - ≈ Asociación de Padres de Familia y Consejo Escolar de Participación Social constituidos y activos
 - ≈ Apoyos para promover la participación activa de padres de familia (construcción de capacidades, horarios flexibles, etc.)

Condiciones materiales

- **Accesibilidad**
 - ≈ Ubicación adecuada para la comunidad escolar
 - ≈ Transporte público (a 1 km)
 - ≈ Tránsito seguro
- **Seguridad**
 - ≈ No pone en riesgo la salud o vida de los niños
 - ≈ Cuenta con un cerco perimetral
 - ≈ Condiciones de higiene y limpieza adecuados
- **Infraestructura (funcional, en buenas condiciones, utilizable y utilizada)**
 - ≈ Servicios básicos
 - * Luz, agua, alcantarillado, baños
 - * Internet, conectividad
- **Espacios académicos**
 - * Salones suficientes, con techos y paredes y adecuados al clima
 - * Biblioteca
 - * Aula de cómputo
 - * Laboratorio
 - ≈ Espacios de deporte, juego, esparcimiento
 - ≈ Espacios de uso común
 - ≈ Espacios artísticos
 - ≈ Espacios verdes
 - ≈ Adaptación de espacios para que sean accesibles a niños con discapacidades
- **Equipamiento y materiales (funcionales, en buenas condiciones, utilizables y utilizados)**
 - ≈ Mobiliario
 - * Sillas y mesas para todos los alumnos
 - * Pizarrones o pintarrones
 - * Mobiliario adecuado para maestros (silla, escritorio, archivero)

CUADRO 2.1 (CONTINUACIÓN)
**LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA “ESCUELA EN DESARROLLO”
Y UNA “ESCUELA”**

CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DE UNA ESCUELA EN DESARROLLO

- ≈ Paquete básico de consumibles (papel, plumones, gis, material de limpieza, etc.) suministrado regularmente
- ≈ Libros y cuadernos
 - * En el idioma de los alumnos
 - * Suficientes para todos los alumnos
 - * Gratuitos/disponibles para todos
- ≈ Material didáctico

CARACTERÍSTICAS DE UNA ESCUELA CLARAMENTE ORIENTADA AL EJERCICIO DEL DERECHO A APRENDER

- ≈ Paquete básico de consumibles (papel, plumones, gis, material de limpieza, etc.) suministrado regularmente
- ≈ Libros y cuadernos
 - * En el idioma de los alumnos
 - * Suficientes para todos los alumnos
 - * Gratuitos/disponibles para todos
- ≈ Material didáctico **adecuado**
 - * **Materiales adecuados para niños con discapacidades**
 - * **Manipulables para matemáticas**
- ≈ Nuevas tecnologías
- **Financiamiento**
 - ≈ Suficiente
 - ≈ Estable

y Colombia, países con contextos similares a México, han destacado la importancia de la participación de padres de familia en la educación de sus hijos; escuelas efectivas ponen un enfoque en la participación activa de todos los involucrados en la educación de una niña o un niño, incluyendo a los papás (Levin y Lockheed, 2011). Como piso mínimo, se necesita que los padres de familia aseguren que sus hijos lleguen a la escuela y que participen en reuniones con los maestros y con otros papás. En un segundo nivel de desarrollo, los padres se involucrarán en comités escolares y tomarán parte en decisiones sobre la escuela.

Relaciones: El desarrollo de procesos, estructuras, actividades y un clima de aprendizaje

La conceptualización del aprendizaje ha pasado por cambios fundamentales en décadas recientes. A nivel nacional, hemos visto, en las Reformas a la Educación Preescolar (2004), Secundaria (2006) y Básica (2009), por ejemplo, un cambio de enfoque de conocimientos discretos a competencias transversales (Santillana, 2009). Al mismo tiempo que estas reformas se enfocan en *qué* debemos aprender, han impulsado **un nuevo modelo de cómo aprendemos**. El Acuerdo Número 592, publicado por la SEP en 2011, que busca establecer la articulación de la educación básica, incluye, como uno de los “principios pedagógicos que sustentan el plan de estudios”, el **trabajo**

colaborativo para la construcción de aprendizaje.

Con todas las deficiencias de este documento, (tal vez la más notoria su amplitud), se reconoce que la educación es fundamentalmente un proceso social, una perspectiva que se ha ido concretando a lo largo de varias décadas con el trabajo de psicólogos, antropólogos y sociólogos (Bourdieu, 1977; Rogoff, 1998; Rogoff, Goodman Turkianis y Bartlett, 2001; Vygotsky, 1978), así como teóricos de aprendizaje (Lave, 1988; Wenger, 1999, 2010).

Una teoría social de aprendizaje tiene una perspectiva diferente a las ideas tradicionales de aprendizaje basado en el individuo, colocando al aprendizaje en el contexto de la experiencia vivida y la participación en una comunidad de aprendizaje (Wenger, 2010). Este punto de vista pone de relieve que **el aprendizaje, el pensamiento y el saber se derivan de las relaciones entre personas que colaboran en actividades específicas en el mundo social**. En su revisión de más de 30 años de investigación sobre el aprendizaje en el entorno escolar, John Bransford y sus colegas (2004) destacaron el carácter “comunitario” de los entornos de aprendizaje efectivos, concluyendo que el aprendizaje ocurre mejor cuando se lleva a cabo dentro de una comunidad con fuertes normas sobre el aprendizaje y que ofrece oportunidades para la interacción y la retroalimentación.

Regresando a nuestro marco conceptual, entonces, una vez que reunamos a las personas, la segunda dimensión por contemplar son las relaciones y procesos sociales que facilitarán la labor educativa: ¿Qué visión y cuáles metas las guiarán? ¿Cómo y cuándo van a trabajar (y aprender) juntos? ¿Cómo organizarán el espacio y el tiempo? ¿Cuáles serán las normas y actividades dentro de ellos?

En esta dimensión, consideramos centrales los elementos como: la accesibilidad (la adecuación del calendario escolar y la gratuidad de la educación, por ejemplo); seguridad (física y emocional); la gestión escolar (liderazgo, planeación, toma de decisiones); las condiciones laborales para maestros (personal adecuado y oportunidades para su desarrollo); el enfoque en el aprendizaje (tiempo efectivo dedicado a la enseñanza, planes, programas y estrategias pedagógicas, proporción de alumnos por maestro); la evaluación (y capacitación para hacerla); el seguimiento de los niños; y la participación social.

De nuevo, hay un piso mínimo en cuanto a estos elementos y hay características que serán señales claras de una escuela ya orientada al derecho a aprender: Una escuela en desarrollo, por ejemplo, contará con un director; pero en una escuela verdadera, ese director tendrá el perfil y la formación adecuados y alta capacidad de liderazgo que ha mostrado estar fuertemente relacionado con la cultura escolar, la satisfacción laboral y la reducción de la rotación docente (Educators 4 Excellence, 2012; Grissom, 2011), así como con el aprendizaje (Branch, Hanushek y Rivkin, 2013).

Como hemos argumentado arriba, el derecho a una educación de calidad implica un enfoque en el aprendizaje integral. Una escuela en desarrollo se concentra, como mínimo, en el desarrollo cognitivo (lectura, matemáticas, ciencia, historia), aunque todavía no habrá desarrollado un enfoque holístico. **Una escuela, en cambio, se preocupará por el desarrollo de las competencias cognitivas, así como de las creativas, emocionales y sociales.**

Una escuela en etapa de desarrollo evaluará a sus maestros y a sus alumnos, pero todavía no comunicará esta información a su comunidad escolar ni la utilizará para mejorar su planeación y su práctica, proceso esencial para el desarrollo de las personas y de una escuela (Educators 4 Excellence, 2012). En una escuela en desarrollo, los padres de familia asistirán a eventos escolares y reuniones con maestros acerca de la educación de sus hijos. En una escuela orientada al derecho, esta participación irá más allá de ser

informados; más bien, la escuela promoverá, por medio de capacitación y horarios flexibles, entre otras estrategias, la participación de padres de familia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas (Levin y Lockheed, 2011), (ver el Cuadro 2.2 para más detalle sobre el desarrollo de relaciones que apoyan la enseñanza y el aprendizaje).

Poner las condiciones materiales al servicio de la labor de enseñar y aprender

Para ser efectivas, estas personas y estas relaciones, deben ser apoyadas por condiciones materiales que favorezcan el trabajo escolar. Muchos argumentos se han planteado sobre la importancia de la calidad de la infraestructura o de los materiales didácticos (por ej. Duarte, Gargiulio y Moreno, 2011) y muchas propuestas para mejorar la educación empiezan (y terminan) allí. Nosotros mantenemos que **esta dimensión sí es fundamental, pero siempre debe estar al servicio de las personas y sus procesos y relaciones.** Hay una historia natural de cada escuela que debe ser respetada. Muy poco aporta, por ejemplo, tener la tecnología más moderna, si todavía no se han desarrollado las competencias y procesos para poder integrarla a la práctica cotidiana de la escuela (Barrera-Osorio y Linden, 2009).

Respetando, entonces, el desarrollo orgánico de cada escuela, la dimensión de condiciones materiales que apoyan el derecho a la educación debe tomar en cuenta: la accesibilidad y la seguridad, la infraestructura, el equipamiento y los materiales didácticos y el financiamiento de las escuelas. Consideramos como una característica mínima que la ubicación de la escuela debe ser la más adecuada para la comunidad escolar; según estudios en países en desarrollo, cada kilómetro extra que una niña recorre baja la asistencia escolar en un 20% (Van der Gaag y Putcha, 2013, el uso de la figura femenina aquí es intencional; el efecto es más fuerte entre niñas que entre niños). Asimismo, la escuela debe contar con transporte público, a máximo un kilómetro de distancia, según los lineamientos del Instituto Nacional de la Infraestructura Educativa (INIFED; Secretaría de Economía, 2004), y tránsito seguro. Adicionalmente, la ubicación, la construcción y las condiciones de higiene y limpieza de la escuela no deben poner en riesgo la salud o la vida de las personas que allí lleguen.

En cuanto a infraestructura, debe contar, como un mínimo, con los servicios básicos de luz, agua, alcantarillado y baños (Secretaría de Economía, 2004) y con los espacios

académicos suficientes y adecuados al clima. En nuestras conversaciones con alumnos, maestros y padres nos han señalado la importancia de factores de clima, como tener techos resistentes al calor o a la lluvia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010), sistemas de drenaje suficientes para evitar inundaciones o ventilación o calefacción en zonas de calor o frío. De hecho, una gran variedad de estudios han encontrado que la temperatura tiene un impacto importante no nada más en el aprendizaje, sino también en la enseñanza (ver Earthman, 2002). El mobiliario básico debe incluir sillas y mesas para todos los alumnos y pizarrones o pintarrones, consumibles en proporción adecuada y libros suficientes y en el idioma de los alumnos (Corte Interamericana, 2010; Van der Gaag y Putcha, 2013). Asimismo, los espacios y los materiales deben ser accesibles y adecuados para niños con discapacidades (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2007).

En un nivel más avanzado de desarrollo, una escuela orientada al ejercicio pleno del derecho a la educación tendrá acceso a Internet y a nuevas tecnologías. Adicionalmente a los salones de clase, contará con otros espacios académicos, como son una biblioteca, un aula de cómputo o un laboratorio, así como espacios artísticos y de uso común (Duarte, Garguilo y Moreno, 2011). Finalmente, **una escuela desarrollada tendrá una fuente estable de financiamiento suficiente para asegurar la operación continua y consistente de la escuela** (ver el Cuadro 2.1 para más detalle).

En el entramado de un sistema de apoyo: Factores que apoyan el desarrollo de escuelas

Ninguna escuela es, ni debe ser, aislada ni completamente independiente de su sistema escolar (Van der Gaag y Putcha, 2013). El sistema crea las condiciones en las cuales las escuelas operan y como tal, forma parte importante del contexto que una escuela tiene que navegar. Asimismo, no debemos esperar que una escuela se desarrolle sola, sino más bien que sea el resultado de esfuerzos sistemáticos (Levin y Lockheed, 2011). **Si no cambiamos el sistema, quedará incumplida la obligación del Estado; algunos tendrán acceso a una escuela de verdad y otros seguirán en la simulación.**

El sistema debe apoyar el desarrollo de escuelas, es decir, garantizar las condiciones para que las personas puedan construir y mantener las relaciones y contar con las

condiciones materiales adecuadas para hacer efectivo el derecho a aprender. **Por un lado, en su significado más básico, esto implica extinguir prácticas que distraen la atención de niños, maestros y padres de familia del trabajo escolar, la enseñanza y el aprendizaje; por el otro, requiere acción positiva que activamente promueva esta labor.**

Para que a una escuela lleguen maestros idóneos, por ejemplo, se necesita un sistema que promueva la profesionalización docente, proveyendo formación inicial de calidad, implementando mecanismos efectivos de selección y desarrollando sistemas efectivos de evaluación y desarrollo continuo. Al mismo tiempo, desde el nivel sistema, hay que asegurar que los maestros lleguen a las escuelas y las clases, poniendo fin a las principales causas del ausentismo docente, como los paros sindicales, la capacitación en horario escolar y los trámites burocráticos. De igual manera, desde el sistema se pueden eliminar obstáculos para la asistencia de niñas y niños, así como tomar acciones para promover que todas y todos lleguen a las escuelas, por medio de programas de salud y alimentación, becas y otros apoyos a las familias y apoyos a personas con discapacidades. (Ver el Cuadro 2.2 para más sobre las acciones y características del sistema que apoyarían al desarrollo de escuelas).



CUADRO 2.2
UN SISTEMA QUE APOYA EL DESARROLLO
PLENO DE ESCUELAS

PERSONAS

Niñas y niños que lleguen a la escuela

• **Eliminar obstáculos e impedimentos al ejercicio del derecho a aprender**

- ≈ Eliminar las cuotas escolares
- ≈ Reducir trámites burocráticos que condicionan el acceso a la escuela
- ≈ Mejorar y transparentar el sistema de asignación a escuelas

• **Promover el ejercicio del derecho entre niños en situación de riesgo**

- ≈ Programas de salud y alimentación
- ≈ Becas
- ≈ Apoyos a familias
- ≈ Apoyos para niños con discapacidades físicas, emocionales, intelectuales

Maestros idóneos

• **Promover la profesionalización docente**

- ≈ Proveer formación inicial de calidad
 - * Atraer a –e ir por– los más talentosos para ser maestros
 - * Asegurar oportunidades para practicar y reflexionar
- ≈ Crear e implementar mecanismos efectivos y coherentes para la selección de nuevos maestros
- ≈ Desarrollar sistemas efectivos de evaluación y de desarrollo profesional continuo

• **Brindar apoyo y acompañamiento continuo**

- ≈ Contar con un sistema de inducción para los de nuevo ingreso

• **Desarrollar y monitorear un marco del buen maestro para guiar la selección y promoción**

• **Erradicar las principales causas del ausentismo y rotación docente**

- ≈ No quitar maestros de salones de clase por asuntos sindicales, cursos de capacitación ni trámites administrativos
- ≈ Alinear las oportunidades de maestros y alumnos; compensar a maestros por permanecer en escuelas vulnerables
- ≈ Asegurar la presencia de líderes escolares (directores) efectivos
- ≈ Desalentar los cambios de escuela en medio del ciclo escolar

Padres de familia que participen en la escuela

• **Eliminar obstáculos e impedimentos a la participación de padres de familia en la escuela**

- ≈ Eliminar las cuotas escolares
- ≈ Horarios flexibles
- ≈ Materiales accesibles
- ≈ Legales

• **Promover la participación de padres de familia**

- ≈ Otorgarles información adecuada
- ≈ Proveer capacitación
- ≈ Establecer una normativa de participación
- ≈ Empezar campañas de promoción

CUADRO 2.2 (CONTINUACIÓN)
**UN SISTEMA QUE APOYA EL DESARROLLO
PLENO DE ESCUELAS**

RELACIONES

Enfoque en aprendizaje

- **Brindar coherencia a las políticas, leyes y reglamentos para el trabajo**
 - ≈ Establecer y vincular más claramente el gasto con el aprendizaje
 - ≈ Sancionar el incumplimiento del calendario escolar y reponer los días perdidos
- **Garantizar instrucción en la lengua materna de los alumnos, con maestros capacitados en esa lengua, y apoyo en la transición a otro idioma**
- **Currículo integral, flexible, pertinente y relevante para cada comunidad, basado en metas de aprendizaje**
- **Atender la demanda de personal que acuerde la comunidad escolar de cada escuela**
- **Apoyar la innovación escolar y pedagógica**
- **Favorecer la horizontalidad en la relación alumno-maestro**

Seguridad

- **Establecer un marco de reglas de convivencia escolar, basado en derechos**
- **Brindar atención focalizada de acuerdo con la problemática local**

Gestión escolar

- **Infraestructura legal que apoye el desarrollo y la autonomía de las escuelas**
- **Desarrollar un mecanismo de selección de directores y supervisores basado en el perfil adecuado y proveerles acompañamiento y desarrollo continuo**
- **Impulsar la elaboración de un plan escolar a corto, mediano y largo plazo en cada escuela**
- **Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**
- **Implementar un sistema de diagnóstico y un esquema de avance para el logro de autonomía escolar por etapas**

Condiciones laborales

- **Mejorar las condiciones laborales de maestros y directores**
 - ≈ Seguridad laboral
 - ≈ Jornada completa de 6.5 horas que incluye tiempo frente a grupo más tiempo para recibir a padres, atender a alumnos, planear, calificar y colaborar en el colectivo docente
 - ≈ Extinguir la doble plaza
 - ≈ Un ingreso digno: salario inicial más alto y estandarizado
 - ≈ Criterios educativos y transparentes para los aumentos de salarios
 - ≈ Compensación para maestros en escuelas vulnerables
- **Las plazas pertenecen a las escuelas**
- **Simplificar tareas administrativas de maestros, directores y supervisores**

CUADRO 2.2 (CONTINUACIÓN)
**UN SISTEMA QUE APOYA EL DESARROLLO
PLENO DE ESCUELAS**

RELACIONES

- **Eliminar la doble negociación**
- **Transparentar los contratos colectivos de trabajo**

Evaluación formativa

- **Mejorar la evaluación del sistema**
 - ≈ Incluir las voces de alumnos, maestros y padres de familia
 - ≈ Recopilación estratégica de datos, adecuada para el seguimiento, la evaluación y la planeación a mediano y largo plazo
 - ≈ Diseñar instrumentos para evaluar las condiciones y los procesos, así como los resultados de aprendizaje

CONDICIONES MATERIALES

Accesibilidad

- **Garantizar la equidad en la distribución de los recursos**
 - ≈ Redistribución del gasto para promover el ejercicio del derecho entre grupos más vulnerables
- **Promover la accesibilidad a una escuela en cada nivel educativo**
 - ≈ Planear la trayectoria completa de los alumnos desde educación preescolar hasta media superior
 - ≈ Asegurar que exista una escuela accesible y transporte seguro para cada alumno en cada momento de su educación

Seguridad

- **Garantizar condiciones dignas para la seguridad de las personas en la escuela (salud y vida)**

Infraestructura, equipamiento y materiales

- **Establecer estándares y un sistema de diagnóstico para las condiciones materiales de las escuelas**
 - ≈ Promover la autonomía escolar en cuanto al diagnóstico y toma de decisiones sobre las necesidades escolares
- **Asegurar el desarrollo de condiciones materiales adecuadas a cada contexto escolar**
- **Dotar de una base tecnológica a cada escuela; por lo menos, una computadora y conexión a Internet**

Financiamiento

- **Proveer financiamiento estable a las escuelas**
 - ≈ Garantizar un fondo de operación a cada escuela
 - ≈ Establecer fondos de compensación para maestros laborando en escuelas vulnerables
- **Desarrollar sistemas de transparencia y rendición de cuentas, desde el nivel escolar hasta el estatal y federal**

2.4 Gasto para el derecho a aprender

El marco que presentamos aquí tiene implicaciones importantes para la manera en que gastamos en la educación. **Más allá de un enfoque en la compra de insumos o el pago de salarios, exige un uso estratégico de los recursos económicos, una inversión en personas, procesos y condiciones.** En general es más fácil costear lo material; no resulta tan complicado saber cuánto cuesta un techo o un sistema de drenaje o una copiadora. **Las personas y sus relaciones, en cambio, no se pueden comprar, pero sí se puede –y se debe– financiar.**

Podemos pensar, entonces, en el costo de la presencia. ¿Cuánto nos costaría garantizar que lleguen los alumnos, maestros y padres de familia a una comunidad de aprendizaje? De manera similar, **hay que remunerar el tiempo invertido en el desarrollo de relaciones que forman el núcleo del proyecto educativo y la garantía del derecho a aprender:** la planeación, la

colaboración, la participación, la evaluación, la transparencia, la rendición de cuentas y el seguimiento continuo del aprendizaje. **Es una injusticia esperar que la inversión en estas actividades sea financiada por los maestros o los padres de familia.** A nivel mundial, en promedio, se paga 35% del tiempo de los maestros, precisamente para que se involucren en el desarrollo de relaciones, procesos y estructuras. Según los datos más recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2013), por ejemplo, un maestro promedio pasa 6.6 horas diariamente en la escuela, 4.3 frente a grupo y 2.3 en otras tareas como las delineadas arriba.

Regresando a la pregunta que formulamos al principio de este capítulo, ¿cuán diferente sería si viéramos a la educación –y el gasto educativo– desde la perspectiva de los derechos de las niñas y niños? Concluimos que **un gasto educativo orientado al ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad, financiaría la presencia y el tiempo, además de preocuparse por lo material,** para que todas y todos puedan aprender y desarrollarse a su máximo potencial.

Referencias

- Aboites, Hugo (2012). "El derecho a la educación en México: del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 53(17), pp. 361-389.
- Adamson, Frank y Darling-Hammond, Linda (2012). "Funding Disparities and the Inequitable Distribution of Teachers: Evaluating Sources and Solutions", *Education Policy Analysis Archives*, 20(37).
- Barrera-Osorio, Felipe y Linden, Leigh L. (2009). "The Use and Misuse of Computers: Evidence from a Randomized Experiment in Colombia", World Bank Policy Research Working Paper 4836.
- Bourdieu, Pierre (1977). *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 255 p.
- Branch, Gregory F., Hanushek, Eric A. y Rivkin, Steven G. (2013). "School Leaders Matter", *Education Next*, 13(1), pp. 62-69.
- Bransford, John D., Brown, Ann L. y Cocking, Rodney R. (2004). *How People Learn: Brain, Mind, Experience and School*. Washington, DC, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, 384 p.
- Cámara de Diputados (2013). Decreto por el que se reforman los Artículos 3o en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo

- de la fracción II y una fracción IX al Artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 26-02-2013). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/032_DOF_26feb13.pdf [consulta: mayo de 2013].
- City, Elizabeth A., Elmore, Richard F. y Lynch, Doug (2011). "Redefining Education: The Future of Learning is Not the Future of Schooling", en Jal Mehta, Robert B. Schwartz y Frederick M. Hess (eds.), *The Futures of School Reform*, Cambridge, Harvard Education Press, pp. 151-176.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA Documentos Oficiales. OEA/Ser.LV/II, Doc. 14, 19 de julio 2008.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007). *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' under an Optional Protocol to the Covenant*. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf [consulta junio de 2013].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, Sentencia del 24 de agosto de 2010. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_214_esp.pdf [consulta: junio de 2013].
- Duarte, Jesús, Gargiulo, Carlos y Moreno, Martín (2011). *Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica #IDB-TN-277.
- Earthman, Glen I. (2002). "School Facility Conditions and Student Academic Achievement", UCLA/ Institute for Democracy, Education and Access, Williams Watch Series: Investigating the Claims of Williams v. State of California. Disponible en: <http://escholarship.org/uc/item/5sw56439#page-2> [consulta: junio de 2013].
- Education First (2012). *Global Education First Initiative: An Initiative of the United Nations Secretary-General*. Disponible en: <http://www.globaleducationfirst.org/> [consulta: mayo de 2013].
- Educators 4 Excellence (2012). *Principals Matter: Principal Evaluations from a Teacher Perspective*. Disponible en: http://educators4excellence.s3.amazonaws.com/8/13/1/349/E4E_Principals_Matter.pdf [consulta: julio de 2013].
- FLACSO (2009). *Factores asociados al logro educativo: Un enfoque centrado en el estudiante*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 132 p.
- Gobierno de Brasil (2011). *Por dentro de Brasil: Educación*. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/para/prensa/articulos-de-referencia/educacion-en-brasil> [consulta: mayo de 2013].
- Grissom, Jason A. (2011). "Can Good Principals Keep Teachers in Disadvantaged Schools? Linking Principal Effectiveness to Teacher Satisfaction and Turnover in Hard-to-Staff Environments", *Teachers College Record*, 113(11), pp. 2552-2585.
- International Budget Partnership/IHRIP (2010). *Reading the books: Governments' budgets and the right to education*, Washington, DC, IBP/IHRIP, 28 p.
- Jeynes, William (2012). "A Meta-Analysis of the Efficacy of Different Types of Parental Involvement Programs for Urban Students", *Urban Education*, 47(4), pp. 706-742.

- Latapí, Pablo (2009). "El derecho a la educación: Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 40(14), pp. 255-287.
- Lave, Jean (1988). *Cognition in Practice: Mind, Mathematics, and Culture in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levin, Henry M. y Lockheed, Marlaine E. (2011). *Effective Schools in Developing Countries*, New York, Routledge, 188 p.
- Mancera Corcuera, Carlos (2009). "Gasto Público y Educación", *Estudios sobre el Desarrollo Humano*, 2009(10), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 26 p.
- Mexicanos Primero (2012). *Ahora es cuando: Metas 2012-2024*, México, Mexicanos Primero, 100 p.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013). *Education at a Glance 2013. OECD Indicators*, OECD Publishing.
- Rogers, F. Halsey y Vegas, Emiliana (2009). *No More Cutting Class? Reducing Teacher Absence and Providing Incentives for Performance*, World Bank Policy Research Working Paper #4847, Washington, DC, World Bank, 31 p.
- Rogoff, Barbara (1998). "Cognition as a Collaborative Process", en Kuhn, D. y Siegler, R.S. (eds.), *Cognition, perception and language* [Vol. 2, *Handbook of Child Psychology* (5th ed.), Damon, W. (ed.)], New York, Wiley, pp. 679-744.
- Rogoff, Barbara, Goodman Turkkanis, Carolyn y Bartlett, Leslee (2001). *Learning Together: Children and Adults in a School Community*, New York, Oxford University Press.
- Rubie-Davies, Christine M. (2010). "Teacher expectations and perceptions of student attributes: Is there a relationship?" *British Journal of Educational Psychology*, 80(1), pp. 121-135.
- Sandoval Terán, Areli (2005). "Progresividad y creación de indicadores para medir el cumplimiento de los DESC en México", *Memorias del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, SER, pp. 463-472. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2469/28.pdf> [consulta: junio de 2013].
- Santillana (2009). "ABC de la Reforma Integral de la Educación Básica". Disponible en: <http://www.santillana.com.mx/rieb/abc.php> [consulta: enero de 2012].
- Schettino Piña, Alberto (2005). "El derecho a la educación", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/241/art/art10.pdf> [consulta: junio de 2013].
- Secretaría de Economía (2004). "Escuelas – Selección del terreno para construcción – requisitos", NMX-R-003-SCFI-2004. Disponible en: <http://www.inifed.gob.mx/doc/Normateca%20Capfce/nmx-r-003-scfi-2004.pdf> [consulta: junio de 2013].
- Secretaría de Educación Pública (2011). *Acuerdo 592. Por el que se establece la articulación de la educación básica*, México, Secretaría de Educación Pública, 630 p.
- Secretaría de Educación Pública (2013). "Consejos Técnicos Escolares: Organización General". Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/seb2010/pdf/cte2013/CTE.pdf> [consulta: junio de 2013].

- United Nations Children's Fund (2007). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos: Un marco para la realización del derecho de los niños a la educación y los derechos dentro de la educación*, New York, Unicef, 164 p.
- United Nations Education, Science and Culture Organization (UNESCO) (2005). *Education for All: The Quality Imperative*, EFA Global Monitoring Report 2005, Paris, UNESCO, 430 p.
- United Nations (2012). *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, New York and Geneva, United Nations, HR/PUB/12/5.
- Van der Gaag, Jacques y Putcha, Vidya (2013). *From Enrollment to Learning: The Way Forward*, Washington, DC, Center for Universal Education, Brookings Institute, (Working Paper 9), 38 p.
- Vygotsky, Lev S. (1978). *Mind in Society: The Development of Higher Psychological Processes*, Cambridge, Harvard University Press, 159 p.
- Wenger, Etienne (1999). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*, New York, Cambridge University Press.
- Wenger, Etienne (2010). "Communities of Practice and Social Learning Systems: the Career of a Concept", en Blackmore, C. (ed.), *Social Learning Systems and Communities of Practice*, London, Springer London, pp. 179-198.
- Wilder, S. (2013). "Effects of parental involvement on academic achievement: a meta-synthesis", *Educational Review*, DOI:10.1080/00131911.2013.780009.

LA VOZ DE LOS PADRES DE FAMILIA: La importancia de ser “afortunados”

Madre 1: Nosotros teníamos un problema de drenaje bastante fuerte. La escuela está instalada en un lugar de bajada y teníamos un problema bien grave de que se nos inundaban tantos salones.

Madre 2: La mitad de la escuela.

Madre 3: Y se tenían que suspender las clases. Entonces un drenaje nos salía caro, caro.

Madre 2: Incluso buscamos apoyo por parte de presidencia y de algunas empresas. Y obvio, como todos: “*Tráeme tu oficio, tráeme tu solicitud*”.

Madre 3: Esperamos y seguimos esperando.

Madre 1: Y cuando entramos a PEC-FIDE, cuando nos tomaron en cuenta, afortunadamente, pues lo primero que dijimos: “*Sí, nos hacen falta más cosas, pero el drenaje...*”. Entonces, afortunadamente ahorita ya podemos decir: “*Se hizo*”.

Madre 2: Sí que tenemos nuestros detallitos, pero lo importante era que no se nos metiera el agua a los salones, que no nos afectara la clase de los muchachos. Y ahorita que ya nos está lloviendo prácticamente una semana completa, pues ya no se inundó.

Madre 3: Ni se han suspendido clases por eso.



Madre 2: Por ese detallito. Porque anteriormente a la primera lluvia fuerte, ya era venir a sacar el agua, niños que no tenían clases porque estaba muy mojado, que había que desinfectar el salón, pero ahorita eso prácticamente quedó en el pasado. Ahora estamos en el presente y es un presente que nos favorece bastante.

Entrevista, Madres de familia, miembros del Consejo Escolar de Participación Social, Escuela Rural, 28 de junio de 2011

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA: EL CASO OAXACA

Nemesio Arturo Ibáñez Aguirre
Coordinador General de Administración y Finanzas
Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca

Cuando en 1992 se da el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), con las notables excepciones de Oaxaca y el Distrito Federal –por razones distintas–, en la mayor parte de las entidades federativas existían sistemas estatales de educación básica financiados con recursos propios, lo que generó problemas normativos y operativos para homologar los mismos. En este apartado, se analizará el gasto educativo desde la experiencia de Oaxaca y, por supuesto, en el entorno general del financiamiento de la educación básica en el país.

Quién y cómo influye en el gasto

Los actores determinantes en el proceso presupuestario en la educación básica estatal son el Congreso de la Unión y el Congreso Local; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría de Finanzas de la entidad; la Secretaría de Educación estatal, en el caso de Oaxaca, el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO); así como los órganos de control y vigilancia estatal y federal; y la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La SHCP y la SEP proponen al Congreso de la Unión la estrategia del gasto educativo y su esquema normativo a través del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) e iniciativas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En este sentido, estos dos instrumentos legales

“asignan” los recursos financieros federales a través del FAEB (la fuente fundamental de ingresos para Oaxaca) y del Ramo 11. La aportación de recursos propios para la educación de Oaxaca es marginal, pero para los otros estados es significativa.

En síntesis, los actores federales, a través del financiamiento, orientan el proceso de la educación básica de las entidades federativas sin reconocer la diversidad, tanto de las estructuras administrativas, como de las diferentes realidades en las que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje; de esta forma, los actores a nivel estatal son restringidos a dar cumplimiento a las disposiciones federales, lo que genera una doble normatividad en el quehacer administrativo del organismo operador del sistema de educación básica.

Los órganos de control por su parte, aplican una normatividad cada vez más “sofisticada”, concebida a nivel central, con mayores restricciones en el ejercicio presupuestal ante una realidad operativa que exige respuestas inmediatas. Éstas conducen, cada vez con mayor frecuencia, a observaciones que obligan a las entidades a reintegrar recursos al FAEB con las consiguientes responsabilidades a los servidores públicos.

En este punto, habría que preguntarse qué tipo de federalismo educativo queremos para lograr una eficiente y eficaz formación para la niñez y juventud.

Por último, un actor político importante es la Sección 22, el cual influye en las negociaciones con demandas y prestaciones que administran, de una u otra forma, debido a que los puestos directivos de las áreas sustantivas son designados por la parte gremial; el personal de confianza del instituto representa sólo 0.3% de la plantilla.

Los principales retos al financiamiento educativo en Oaxaca

Los problemas financieros de Oaxaca —a partir del ANMEB de 1992— encuentran su explicación fundamentalmente en tres factores: la doble negociación con la parte gremial, la errónea aplicación del Artículo 27 de la LCF y la ineficiente administración del sistema.

En el esquema de la doble negociación, se otorgaron plazas y días adicionales como bonos de productividad, que generaron compromisos presupuestales de alrededor de 1,700 millones de pesos. Este proceso de negociación con la parte gremial hizo crisis en el 2006, al rebasar el ámbito estatal. La parte gremial desconoció al ejecutivo del estado; esto coincidió con una coyuntura política de cuestionamiento del Titular del Ejecutivo Federal electo. Procede recordar que la elección presidencial de ese año se decidió por un margen de 233,831 votos (0.56%), por lo que fue descalificada por uno de los contendientes, quien inició un movimiento de protestas masivas, situación que fue propicia para que la parte gremial de Oaxaca lograra su propósito a nivel nacional. Al final, la demanda principal del pliego petitorio de considerar a todos los trabajadores de la educación básica de Oaxaca en la Zona Económica III fue suscrito por el Secretario de Gobernación.

Este acuerdo es sólo un indicador de las complejas relaciones que conllevan las dobles negociaciones que rebasan la capacidad de respuesta de las autoridades locales y, en este caso concreto, del propio gobierno federal. Lo anterior ha significado una afectación presupuestal al sistema de educación básica de Oaxaca por cerca de 2,100 millones de pesos. El gobierno federal no ha asumido presupuestalmente este compromiso, y la entidad lo viene cubriendo con cargo a su déficit.

Por otra parte, el cambio de la estrategia de financiamiento realizada en la LCF en 2007 llevó a que las entidades con menor índice de desarrollo recibieran menos recursos en beneficio de las más desarrolladas, metiendo al esquema de financiamiento en un “tortuoso” juego de suma cero.

No obstante, el problema financiero de Oaxaca y, en lo general de todas las entidades federativas, se vería significativamente reducido si los criterios de distribución del FAEB, considerados en el Artículo 27 de la LCF, se aplicaran correctamente y se les integrara a las entidades como presupuesto regularizable en su ejercicio anual los incrementos salariales que otorga la federación en cada ejercicio fiscal. El IEEPO ha visto incrementado su déficit presupuestal en 2,700 millones de pesos, que son los recursos que a partir de la reforma fiscal de 2007 no se les han regularizado a su gasto de servicios personales.

Por último, el haber otorgado en 1992 los puestos directivos de las áreas sustantivas del sistema de educación básica a la parte gremial ha significado que la concesión, promoción, ubicación y movimientos de plazas se proporcione por acuerdos de las asambleas que realiza cada nivel educativo, lo que conduce a la diversidad de criterios en su asignación. Aunado a lo anterior, la oposición de la parte gremial a los modelos educativos que ha instrumentado el gobierno federal ha llevado a posicionamientos políticos que afectan la situación presupuestal del organismo, al oponerse radicalmente a los recursos que se reciben para programas específicos del Ramo II, como los de Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo y Asesor Técnico Pedagógico, por mencionar sólo algunos. No obstante, la mayor parte de estos programas, se han podido ejercer a través de una estructura paralela con el riesgo de que los diferentes “actores” sean sancionados por la asamblea gremial.

Es un hecho para todas las entidades federativas la doble negociación, la significativa afectación presupuestal ante la ilegal e injusta aplicación del Artículo 27 de la LCF, así como la problemática en la administración de los recursos humanos que encuentra su origen en la estructura de la propia SEP.

Planear vs. dar respuesta a demandas: El efecto de trabajar con un déficit

Es difícil definir un proceso presupuestal en un escenario deficitario en el que, de inicio, se tienen que cubrir pasivos del ejercicio anterior de alrededor de 12% y que tiene una perspectiva de insuficiencia presupuestal que sobrepasa en un 30% las expectativas de ingresos del ejercicio vigente. En este escenario, se trabaja atendiendo las demandas conforme se vuelven críticas e impostergables, y por ende, haciendo los ajustes al proceso de programación y presupuestación sobre la marcha.

La creciente problemática deficitaria se ha podido cubrir con la anuencia implícita de la SEP-SHCP, al calendarizar los recursos en los primeros meses del año para pagar pasivos del año anterior y con apoyos extraordinarios a finales del año. Para el ejercicio 2013, en el primer cuatrimestre estaremos ejerciendo 45% de nuestro presupuesto anual, y para el segundo se habrá erogado 86%. Esta situación de no ser atendida lleva a la imposibilidad de operar a partir del mes de agosto el Sistema de Educación Básica de Oaxaca con las previsibles consecuencias económicas, políticas y sociales.

En este sentido, la comparación entre lo planeado con lo ejercido se vuelve un proceso absurdo, dado que el ejercicio del presupuesto “define” *ex post* la programación del mismo. La única claridad que se tiene en esta vorágine presupuestal es el gasto en recursos humanos, que es ahí donde se genera prácticamente en su totalidad el déficit.

Situación crítica para el derecho a aprender

La crítica situación financiera del IEEPO conduce al demérito de la infraestructura de los centros educativos, falta de equipamiento y a su deficiente operación. Es un hecho que la operación de los centros educativos de Oaxaca funcionan con la aportación de las comunidades y los padres de familia, ya que la autoridad no tiene la capacidad de asignarles un presupuesto de gastos de operación, menos para equiparlos. Asimismo, la falta de atención de los centros educativos genera conflictos permanentes al no poder dar respuesta a la exigencia de las comunidades sobre el cumplimiento de la obligación del estado de proporcionar los mínimos niveles de bienestar en sus escuelas. La miseria presupuestal en el que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje se refleja en los indicadores que evalúan la educación a nivel nacional.

Por principio, hay que asumir el insuficiente financiamiento para la educación básica a partir del 2007, por un perverso e ilegal “criterio” en la aplicación del Artículo 27 de la LCF, mediante el cual le han sido esquilmos los recursos a las entidades federativas de los incrementos salariales que anualmente otorga el gobierno central y que lleva al absurdo de que los regularizables de la mayoría de las entidades sean canalizados a los estados con mayor desarrollo relativo.

Si la fórmula del artículo 27 de la LCF hubiera sido correctamente aplicada en el diferencial del FAEB del año que se programa, menos el FAEB del año anterior, no

habría nada que criticar en la aplicación de los factores del segundo componente, que le dieron origen, dado que no habría excedentes que distribuir en virtud de que del 2008 a la fecha no se registró en términos reales ningún incremento al FAEB. Esta situación es bastante grave dadas las consecuencias que todos padecemos con la crisis del Sistema de Educación Básica.

En este contexto, la distribución del FAEB a las entidades demanda una fórmula o criterios que consideren los distintos costos de la prestación de los servicios educativos y las posibilidades financieras de los estados. En este sentido, cualquier acción de mejora que se determine requiere de la aportación de recursos adicionales del gobierno federal para solventar la problemática financiera de todas y cada una de las entidades federativas, así como para romper el esquema de suma cero que niega la diversidad en el desarrollo de las entidades.

Innovaciones y propuestas para aprovechar más la inversión en la educación

Para aprovechar más el presupuesto educativo, desde el inicio de la presente administración, se ha dado prioridad al desarrollo del Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos y su implementación en todos y cada uno de los niveles educativos. Prácticamente, el “sistema” de proceso de la nómina se centraba en la elaboración de cheques con muchos puntos de discrecionalidad para realizar modificaciones. En la actualidad se ha logrado concretar una base de datos dinámica sobre la cual estamos trabajando para ubicar al personal en su centro de adscripción y poder detectar las desviaciones.

Asimismo, se trabaja en integrar, en forma electrónica, a este mismo sistema todas las fases del proceso de administración de los recursos humanos, desde la asignación de la plaza, hasta la remuneración al trabajador; con un enfoque regionalizado que conduzca a ahorros significativos en los desplazamientos para gestiones administrativas, en una orografía tan complicada como la de Oaxaca.

Para mejorar el gasto educativo se requiere:

- 1) Presentar una estrategia de acción al Poder Legislativo, para modificar la injusta forma de distribución de los recursos del FAEB.

El esquema presupuestal actual es deficiente al no reconocer las diferencias de los niveles de

desarrollo de las entidades, conflictuar la relación entre las entidades federativas al entrar en competencia por una “bolsa de recursos” (suma cero), no reconocer como regularizables los incrementos salariales de las entidades e “inflar” la bolsa del FAEB del ejercicio siguiente con los recursos regularizables que le correspondían a las entidades federativas del año anterior.

- 2) Generar un marco legal y normativo que permita contar con lineamientos, sistemas y procedimientos para el ejercicio del gasto federalizado, acorde a las diferentes “realidades” de las regiones y comunidades en las que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje del país.

En el caso particular de Oaxaca con 53% de su población ubicada en comunidades menores de 2,500 habitantes y 34% indígena, enclavadas en una agreste orografía en la que el costo de los servicios educativos se ven incrementados, las disposiciones normativas y las estrategias de acción de la Reforma Educativa pueden conflictuar aún más la administración del Sistema de Educación Básica de la entidad si no se toman en consideración estas realidades.

Consideramos que nos encontramos ante la coyuntura de una ventana de oportunidad, con el inicio de la actual administración federal y la nueva legislación constitucional, que conduce a la modificación de las disposiciones legales secundarias y que, a través de un proceso de diálogo permanente con los diferentes actores, puede poner en práctica un modelo educativo que atienda las diversas características sociales y culturales, en una nueva concepción de federalismo educativo.

En síntesis, lo único que se está administrando actualmente son las crisis y los conflictos, sin ninguna posibilidad de mejora de la educación, lo cual tiene a Oaxaca en un círculo vicioso cuyo destino es previsible ante la cotidianidad en que se desenvuelve el sistema educativo. La compleja relación gremial con la Sección 22 y la crítica situación financiera trae consigo el demérito de la infraestructura educativa y la dificultad de atender los mínimos requerimientos de la operación del sistema. El proceso precipitado y centralista de la instrumentación del ANMEB, que tenía entre sus propósitos fundamentales “municipalizar” la educación, sólo generó 32 “sindicatos” adicionales al nacional con las consecuencias ya mencionadas.

Es un hecho que la problemática financiera del sistema se vuelve insostenible en el corto plazo y que de no contar con el apoyo extraordinario del gobierno federal y de una estrategia conjunta que reorganice el quehacer del instituto, se tiene que plantear su regreso a la federación ante el incumplimiento de los fundamentos que le dieron origen, a fin de evitar una situación lamentable de la cual todo el país saldría perdiendo.

La falta de coordinación, la centralización de las negociaciones salariales, el incumplimiento de compromisos federales y la discrecionalidad en los apoyos extraordinarios han agravado los déficits financieros de muchas entidades y han tensado las relaciones con las secciones sindicales; el financiamiento de la educación básica se ha convertido en el principal origen de los déficits en las finanzas estatales. En este sentido, encuentra vigencia el planteamiento inicial de este trabajo a los diferentes actores, sobre qué tipo de federalismo queremos para un país pleno de significados en cada una de sus entidades, regiones y comunidades que nos identifican y enriquecen como nación y que no puede seguir siendo administrado desde el “centro”. Consideramos que esta situación debe ser atendida con una visión integral, en la que los diferentes “actores” asuman sus responsabilidades y reconsideren sus “roles”, para poder así hablar de una verdadera reforma educativa.





BIENVENIDOS

3.

DISEÑO DEL GASTO EDUCATIVO: OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES México Evalúa*

*Documento elaborado por Eréndira
Avendaño, Coordinadora del Programa de
Gasto y Transparencia de México Evalúa.



La educación, como factor central para la promoción del desarrollo de una nación, ha sido una preocupación constante para las autoridades gubernamentales en México. **La estrategia en el sector se ha concentrado principalmente en consolidar un sistema para ampliar el acceso de la población a los servicios educativos, la cual ha estado acompañada de ampliaciones importantes al presupuesto** en la materia. No obstante, mediciones internacionales y las evaluaciones del sistema educativo a nivel nacional siguen arrojando evidencia sobre los retos para mejorar el logro del aprendizaje de los estudiantes. Lo anterior obliga a **analizar la estructura y el destino del gasto público en educación, con el objetivo de valorar la pertinencia de su diseño y su contribución al quehacer educativo**. Para ello, México Evalúa presenta en este texto una revisión general del sistema educativo nacional, centrando el análisis en el financiamiento público a la educación obligatoria, principalmente en el nivel básico, con el propósito de identificar los obstáculos y retos que enfrenta la política de gasto público en el sector:



3.1 Financiamiento y dimensiones del sistema educativo

La educación en México forma parte de las garantías individuales y es un derecho social establecido en el artículo tercero constitucional, en el cual el Estado está obligado a garantizar la oferta de servicios educativos bajo principios de gratuidad y laicidad. En este precepto, actualmente se dispone que los niveles educativos obligatorios abarquen la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Esto significa que el Estado debe asegurar a la población cerca de 15 años de instrucción. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2010 se registraron 37.4 millones de personas en edad escolar obligatoria (de 3 a 19 años). Esta cifra representa 33% de la población total en el país, de los

cuales únicamente asisten a la escuela 76%, en tanto que 24% no recibe ninguna instrucción.

El sistema de educación nacional hoy se encuentra conformado por tres tipos educativos (de los cuales los dos primeros son obligatorios): educación básica, media superior y superior. Asimismo, es posible distinguir distintos niveles de servicios, así como cuatro tipos de control administrativo y sostenimiento (ver Cuadro 3.1).

Hasta el ciclo escolar 2012–2013, se estima que el sistema educativo nacional atiende a 33.5 millones de alumnos en todos sus niveles, administra 250,500 centros educativos y registra una plantilla de 1.8 millones de docentes (SEP, 2012a; ver Cuadro 3.2). El nivel de educación básica es el que enfrenta mayor demanda, pues concentra más de 75% de la matrícula, 65% de los maestros y más de 90% de los centros educativos.

Para mantener operando este sistema, las fuentes de recursos que conforman el financiamiento educativo nacional provienen de los sectores público y privado. El gasto público reúne las aportaciones financieras de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. La evolución de estos recursos muestra que **el gasto educativo proviene mayoritariamente del sector público, específicamente del gobierno federal**. En 2012, el gasto educativo nacional registró su mayor nivel, ascendiendo

a 975,723.3 millones de pesos, de los cuales: 62.3% lo aportó la federación, 16% las entidades federativas, 0.2% los municipios y 21.5% el sector privado (ver Figura 3.1).

El objeto de estudio de este texto es el análisis del gasto público; no obstante, cabe hacer mención de la relevancia del gasto privado en el campo educativo. Este rubro se refiere a los recursos que destinan los particulares como usuarios de los servicios educativos tanto en instituciones públicas como privadas. No obstante, la cuantificación del gasto de los hogares de estos recursos se dificulta porque implica medir el costo de oportunidad y los gastos tangibles de las familias (México Evalúa, 2011). De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2012a), a la fecha, las aportaciones del sector privado superan los recursos que destinan los gobiernos locales a la educación. En 1990, de cada 100 pesos gastados en educación, 92 procedían del sector público, mientras que los ocho pesos restantes los aportaba el sector privado. En 2012, más de 21 pesos provinieron del sector privado.

Con respecto al gasto nacional en educación, en las últimas dos décadas ha presentado **una tendencia creciente**. Durante los años noventa, la tasa de crecimiento real promedio anual fue del 11.4%, esto debido a la creación de nuevas partidas del presupuesto que se asignaron al sector educativo. Mientras que, para la década de los años dos mil, la tasa de crecimiento de este gasto fue del 3.4% anual.

CUADRO 3.1

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Tipo de control	Tipo educativo	Nivel educativo	
Federal	Educación básica	Preescolar	Educación obligatoria
Estatal		Primaria	
		Secundaria	
Particular	Educación media superior	Profesional técnico	
		Bachillerato general	
Autónomo	Educación superior	Bachillerato tecnológico	
		Licenciatura	
		Posgrado	

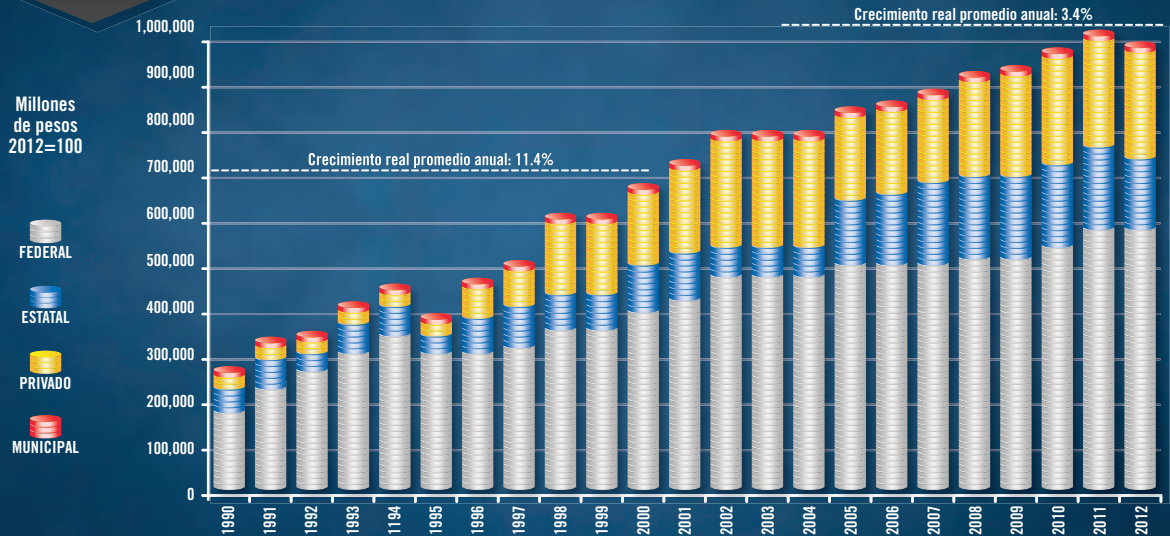
Fuente: INEE, 2010.

CUADRO 3.2
MATRÍCULA, MAESTROS
Y ESCUELAS DEL
SISTEMA EDUCATIVO
NACIONAL

	1990	2000	2010	2012
Matrícula (miles de alumnos)	24,678.4	28,569.4	32,835.3	33,519.1
Básica	21,325.9	23,565.8	25,666.5	25,748.2
Media superior	2,100.5	2,955.7	4,187.5	4,438.1
Superior	1,252.0	2,047.9	2,981.3	3,332.8
Maestros (número)	1,090,696.0	1,432,372.0	1,768,983.0	1,838,826.0
Básica	810,890.0	1,013,647.0	1,175,535.0	1,187,815.0
Media superior	145,382.0	210,033.0	278,269.0	292,050.0
Superior	134,424.0	208,692.0	315,179.0	358,961.0
Escuelas (número de planteles)	156,589.0	210,748.0	241,397.0	250,580.0
Básica	148,244.0	1,786.0	2,202.0	227,703.0
Media superior	6,222.0	199,201.0	224,768.0	15,798.0
Superior	2,123.0	9,761.0	14,427.0	7,079.0

Fuente: SEP, 2012a.

FIGURA 3.1
GASTO EDUCATIVO
NACIONAL POR FUENTES
DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia, 2012.

A pesar de que actualmente **los recursos que aporta la federación a la educación son significativamente mayores a otras fuentes de financiamiento**, en los últimos años ha reducido sustancialmente su participación. Hasta 1995, la Federación contribuyó con 85% del gasto nacional en educación y desde ese año su contribución se ha reducido más del 20%.

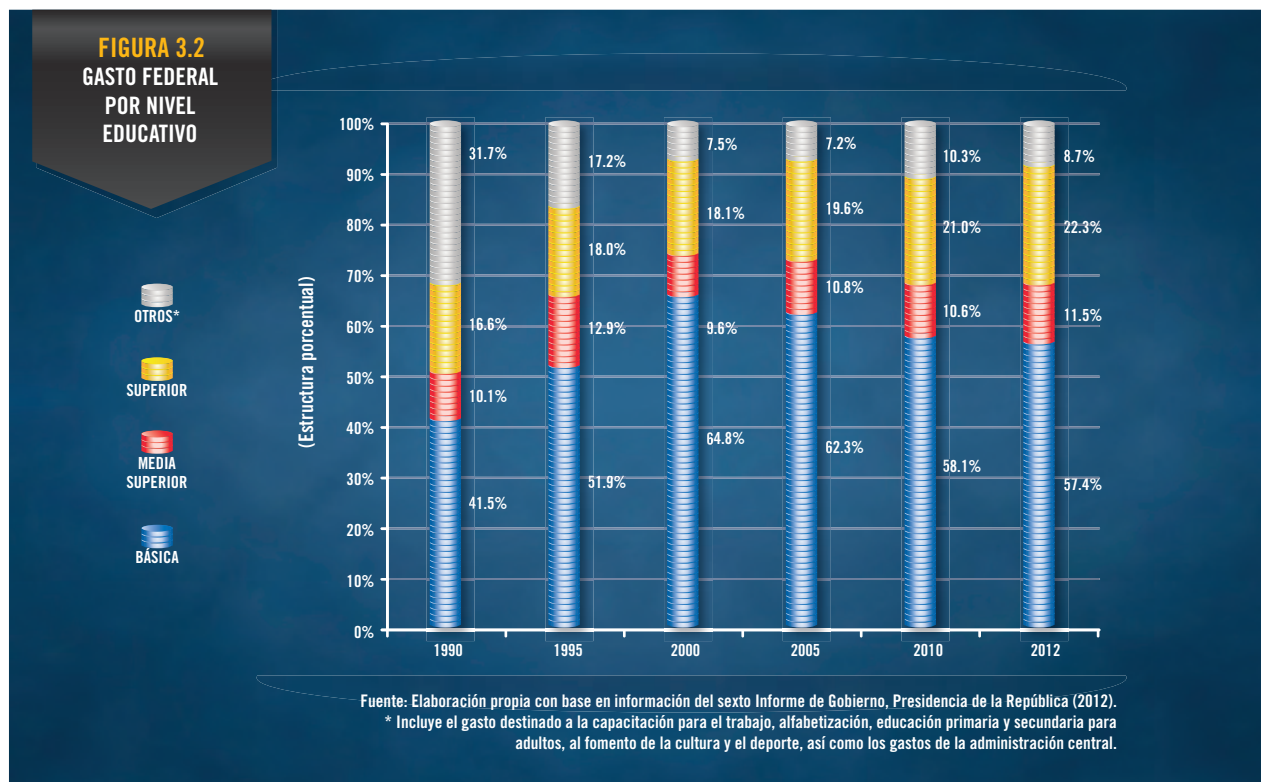
Al revisar la distribución del gasto federal educativo, se reafirma el peso de la educación básica como principal destino de los recursos financieros (ver Figura 3.2). En 2012, se asignó más de 50% al nivel básico, a la educación media le correspondió 11.5%, mientras que para la educación superior se presupuestó 22.3%.

En términos absolutos, hoy el gasto nacional en educación es más alto en comparación con el pasado. En 2012, representó 6.3 puntos porcentuales del PIB, en tanto que en 1990 representaba 4%. Otra métrica sobre el gasto educativo muestra que el esfuerzo presupuestal en la materia representó 30% del gasto programable para 2012. Incluso en el comparativo internacional, los recursos educativos medidos como porcentaje del gasto público total

ubican a México por arriba del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE; 20% vs. 12.9%, cifras de 2009).

Sin embargo, la cifra global del gasto únicamente presenta un panorama parcial sobre el financiamiento educativo. En el caso del **gasto por estudiante a nivel internacional, el país se coloca en el penúltimo lugar** de los países de la OCDE (OCDE, 2012). Inclusive al desglosar el gasto promedio anual por alumno y nivel educativo, los países de la OCDE erogaron en promedio niveles superiores a lo destinado en el sistema mexicano. Esta condición no es privativa de México; países como Brasil, Argentina y Chile muestran un comportamiento similar (ver Cuadro 3.3).

No sólo las comparaciones internacionales sobre el gasto muestran los retos en materia educativa; los resultados de desempeño del sistema educativo del país y las habilidades educativas de los alumnos sugieren **una amplia disociación entre los objetivos de gasto y sus efectos** (México Evalúa, 2011). Los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) 2012 muestran que en promedio (SEP, 2012b):



CUADRO 3.3
GASTO ANUAL POR ESTUDIANTE Y NIVEL EDUCATIVO 2009
(DÓLAR AJUSTADO POR PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO)

País/Nivel educativo	Educación Primaria	Educación Secundaria	Educación Terciaria
Promedio OCDE	7,718.0	9,312.5	13,727.5
México	2,185.0	2,536.0	8,020.3
Brasil	2,405.1	2,235.4	11,740.7
Chile	2,981.4	2,891.9	6,862.6
Argentina	2,753.5	3,931.6	4,578.9

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2012.

- Más de 55% de los alumnos que realizaron la prueba tienen habilidades insuficientes y elementales en español y matemáticas. En más de 15 entidades federativas este porcentaje es mayor.
- En el caso de la educación secundaria, 80% de los alumnos tienen habilidades mínimas e insuficientes en matemáticas y español. En 20 estados de la república el porcentaje es mayor.
- De los alumnos que egresan del bachillerato, 70% cuentan con habilidades matemáticas insuficientes y elementales, 50% tienen capacidades lectoras mínimas o elementales. En 15 entidades federativas estos porcentajes son aún mayores.

Aunque las mediciones sobre el impacto del gasto público en los resultados del logro del aprendizaje no son concluyentes para afirmar está correlación (Santibáñez, 2009), la lógica del aumento del financiamiento a la educación es que el destino de los recursos mejorará los servicios educativos y que estos, a su vez, tendrán algún efecto en la calidad de la educación. En el caso mexicano esto no sucede, y por ello conviene revisar las partidas presupuestales dirigidas al sector; así como el marco institucional que guía desde la planeación hasta la fiscalización del financiamiento educativo público. Esto para identificar los obstáculos que por el lado del gasto limitan la mejora del sistema educativo.

3.2 La ruta del gasto en educación básica

La estructura actual del gasto educativo es resultado del proceso de descentralización implementado en México en los años noventa. Éste impulsó una reforma educativa que se tradujo en la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992.

El ANMEB implicó un acuerdo político (entre la SEP, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE) que tuvo por objetivo: (1) reorganizar el sistema educativo mediante la descentralización y la inclusión de la participación social; (2) implementar la reforma curricular y pedagógica de la educación básica, y (3) revalorar la función magisterial con la puesta en marcha del programa de Carrera Magisterial (Latapí y Ulloa, 2000).

Con la descentralización de la educación básica, el gobierno federal entregó a los gobiernos estatales la dirección de los centros educativos en los cuales la SEP prestaba servicios en los distintos niveles educativos, incluida la formación docente (Ornelas, 1995). Ello requirió de un

esquema diferente de financiamiento, por lo que se crearon nuevas partidas presupuestales dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley General de Educación (LGE) fue formulada en 1993, en la cual se definieron las nuevas funciones educativas para cada orden de gobierno. En materia del gasto educativo, la LGE estableció la concurrencia al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos por parte del Ejecutivo Federal, las entidades federativas y los municipios. Sin embargo, **la normatividad no estableció en qué magnitud debería participar cada orden de gobierno**. El resultado ha sido que el gobierno federal aporta en su mayoría el gasto que sostiene la educación obligatoria, mientras que los estados ejecutan dichos recursos.

La estructura de este financiamiento está concentrada en tres partidas presupuestales: Ramo 11, Ramo 25 y tres Fondos de Aportaciones del Ramo 33 (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica: FAEB, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos: FAETA y el Fondo de Aportaciones Múltiples: FAM). Aunque a través de estos dos últimos fondos (FAETA y FAM) también se asignan recursos para el sistema educativo, este texto centra el análisis solamente en las partidas del Ramo 11, Ramo 25 y FAEB, dada su magnitud presupuestal y su asociación directa con los niveles obligatorios de educación.

A través del **Ramo 11**, la Secretaría de Educación Pública (SEP) recibe recursos para brindar los servicios educativos y cumplir con las funciones operativas, normativas y compensatorias propias de la autoridad educativa federal. Este Ramo incluye **el presupuesto para la operación de las oficinas centrales de la SEP y sus representaciones en cada estado de la república, las transferencias para los órganos desconcentrados, organismos descentralizados, paraestatales, fideicomisos y organismos autónomos, así como los recursos de los programas y subsidios** para todos los niveles educativos. El gobierno federal cuenta con 30 programas públicos sujetos a reglas de operación para atender el sistema de educación básica, así como 32 fondos y subsidios para la atención educativa de grupos vulnerables, educación media superior y superior.

Por su parte, el **Ramo 25** (Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de

adultos) tiene dos componentes. El primero está asociado a la prestación de **servicios de educación básica en el Distrito Federal**, a cargo del órgano administrativo desconcentrado denominado Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), que depende de la SEP. Esto implica que el gobierno de la capital de la república mantiene un trato diferenciado y preferencial, ya que no aporta recursos propios para el financiamiento del sistema educativo, como ocurre en el resto de los estados, exceptuando el caso de Oaxaca, que mantiene una dependencia del gasto federal cercana 100%. El segundo componente del Ramo 25 se refiere a las **previsiones para cubrir ampliaciones de gastos magisteriales**, los cuales son transferidos al Ramo 33 a través del FAEB con base en las negociaciones salariales.

En 1997 fueron creadas nuevas partidas presupuestales para financiar el proceso descentralizador en los estados. De esta manera, se conformó el Ramo 33 a partir de los recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12, 25 y 26. Los fondos de aportaciones del **Ramo 33 son recursos federalizados etiquetados para la provisión de servicios públicos específicos**. Este Ramo responde a un espíritu compensatorio que busca contribuir a la equidad entre los estados integrantes de la Federación. Tiene la peculiaridad de que el ejercicio de los recursos está condicionado para uso exclusivo de una función u objetivo en específico. Esto significa que las entidades federativas sólo pueden hacer uso de estas transferencias para los rubros definidos en su marco legal.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su capítulo V, es la normatividad que regula la asignación de estos fondos. De acuerdo con este precepto, **los recursos del FAEB se dirigen al pago de la prestación de servicios de educación inicial, básica, indígena y especial, así como a la educación normal y a la formación docente a nivel local**. Asimismo, la distribución del FAEB se lleva a cabo con base en el registro común de escuelas, plantilla de personal, recursos presupuestarios del año fiscal inmediato anterior incorporando las ampliaciones presupuestarias autorizadas y el gasto de operación distinto de servicios personales y mantenimiento.

Además, como resultado de la Reforma Hacendaria del 2007, se incluyó una fórmula de asignación del gasto que depende de (1) **un componente compensatorio**. Con este indicador, aquellos estados donde el gasto por alumno es menor a la media nacional recibirán una proporción

mayor de recursos. Las entidades federativas que se encuentren por arriba de la media nacional no recibirán ninguna asignación. Con ello, se busca igualar la asignación del FAEB por alumno en todos los estados. (2) **Índice de matrícula.** Este indicador asigna un porcentaje del fondo de acuerdo con el coeficiente de participación del número de matrícula en cada estado; busca vincular los recursos del fondo con la demanda educativa en cada región. (3) **Índice de calidad educativa.** En 2007 se previó que la SEP publicaría dicho índice en el transcurso del año 2008 y, mientras se terminaba su diseño y elaboración, éste se adicionaría al coeficiente de la matrícula. **Hasta 2013 no se ha publicado** el Índice de Calidad y todavía se desconocen cuáles serán sus componentes. (4) **Esfuerzo local de gasto educativo.** Con este coeficiente se premia con más recursos a las entidades federativas que realizan un mayor esfuerzo por dirigir recursos propios a la educación. El indicador utilizado para medir dicho esfuerzo refiere al resultado de la relación entre el gasto estatal realizado en un año respecto al FAEB recibido ese mismo año, y su participación porcentual en el total de las entidades federativas (LCF, Artículo 27).

La definición sobre la planeación, programación y presupuestación del Ramo 11 y 25, así como del FAEB está a cargo del gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la secretaría coordinadora, que en este caso corresponde a la SEP. Con respecto a los recursos del Ramo 11, la SEP plantea un proyecto de presupuesto a partir de la programación que realizan todas las unidades responsables tanto de los programas públicos educativos (sujetos a reglas de operación y programas de subsidios), como también de las unidades administrativas. Sobre estos programas la SEP mantiene su rectoría en todo el proceso presupuestario, así como también en el control sobre el ejercicio de los recursos (Ornelas, 2003). La planeación del Ramo 25 y el FAEB corresponde a la SHCP mediante la Dirección General de Planeación y Presupuesto "A" (DGPYP) con apoyo de la SEP, quien define los montos de estas partidas presupuestales. De acuerdo con lo anterior, el Ejecutivo federal entrega en el mes de septiembre un proyecto de presupuesto a los diputados para su discusión y aprobación (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 42).

En la Cámara de Diputados, el proyecto es discutido por los legisladores a partir de los lineamientos y conducción de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP); cuentan hasta el 15 de noviembre de cada año como

fecha límite para su aprobación. La dinámica de discusión presupuestal plantea la participación de las comisiones ordinarias en la revisión del proyecto del Ejecutivo, quienes podrán emitir una opinión al respecto (Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículo 163). En el caso del presupuesto educativo, la Comisión de Educación lleva a cabo la primera revisión del gasto en el sector; no obstante, la CPyCP es el único órgano que puede recibir y decidir sobre la ampliación de gasto y aprobar el dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) antes de su votación en el Pleno de la Cámara.

Durante los meses de negociación presupuestal que se viven en el legislativo, **el presupuesto educativo se ve inmerso en un constante proceso de cabildeo y disputa por los recursos por parte de distintos grupos de interés y gobiernos estatales.** Estos grupos buscan elevar el presupuesto de partidas específicas del gasto educativo o etiquetar alguna bolsa de recursos para un proyecto en particular. La capacidad de negociación e interlocución de estos actores con la CPyCP definen la posibilidad de obtener beneficios particulares que se materializarán en el incremento del presupuesto de algunas partidas educativas. Aunque probablemente, las solicitudes de ampliación de recursos, por parte de grupos externos y/o de los mismos diputados que recibe la CPyCP pueden ser legítimas, es claro que **la toma de decisiones de los legisladores sobre el presupuesto educativo no sigue una lógica estratégica** que privilegie los programas públicos que atiendan la problemática general de este sector (Cárdenas y Cárdenas, 2010).

Después de que los legisladores aprueban las modificaciones y ampliaciones del gasto público federal, se emiten el Decreto del PEF y los calendarios de entrega de recursos a las entidades federativas y las unidades responsables de ejercer los recursos. Con respecto al Ramo 11, el presupuesto se entrega a la SEP, y ésta debe publicar las reglas de operación y firmar los convenios correspondientes con cada autoridad educativa estatal para la ministración de recursos educativos. En el caso del FAEB, la SHCP a través de la DGPYP transfiere los recursos a las entidades federativas una vez que se haya registrado la cuenta bancaria exclusiva para esta partida. Respecto al Ramo 25, la SEP creó un organismo desconcentrado –la AFSEDF–, el cual cuenta con autonomía técnica y de gestión. Está encargado de la prestación de los servicios de educación inicial, básica (incluyendo la indígena) y especial, así como la formación de maestros de educación básica en el Distrito Federal. La

DGPYP realiza la ministración de los recursos de este ramo a sus dos componentes: primera parte, a la AFSEDF quien se encarga de ejecutar el gasto correspondiente al DF y, segunda parte, los recursos a cargo del FAEB.

Cabe mencionar que desde su creación, **más de 90% de los recursos del FAEB y una parte del Ramo 25 se utilizan para el pago de la nómina magisterial y para cubrir las demandas financieras resultantes de la negociación salarial entre la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)** en el mes de mayo de cada año. Sin embargo, este gasto sólo puede ser utilizado para el pago de sueldos y prestaciones de los profesores federales quienes fueron transferidos a los gobiernos estatales en el proceso de descentralización y no para el pago de compromisos salariales de los profesores estatales. Lo anterior explica la existencia de un proceso “informal” de doble negociación salarial en las entidades federativas, lo cual imprime una presión adicional a las haciendas locales, ya que deben hacer frente a estas obligaciones para mantener funcionando el sistema educativo del país (Coneval, 2011).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en sus artículos 44, 85 y 110 las

disposiciones sobre evaluación de los recursos federales. Asimismo, se fija **la obligación de que las dependencias y entidades federativas que reciban recursos federales deberán entregar informes trimestrales** sobre el ejercicio, destino y resultados del gasto público a la SHCP. Adicionalmente, en 2008 la SHCP emitió los Lineamientos generales de operación para la entrega de recursos del Ramo 33, donde se establece que los estados deberán construir indicadores que muestren los resultados y objetivos alcanzados con el uso de estos recursos. En específico para el caso del FAEB, la SEP publicó el Acuerdo no. 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del FAEB.

Por último, la fiscalización de estas partidas presupuestales corresponde a los Órganos de Fiscalización Estatales y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el caso del FAEB. Para el Ramo 11 y el Ramo 25 el proceso de fiscalización lo realiza el Órgano Interno de Control de la SEP y la AFSEDF, así como la ASF. A continuación se presenta el Cuadro 3.4 que resume el ciclo completo que recorre el gasto educativo, identificando procesos, obligaciones y actores relevantes en cada etapa.

CUADRO 3.4
CICLO PRESUPUESTAL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN

ETAPA	RAMO 11 EDUCACIÓN PÚBLICA	RAMO 33 - FAEB	RAMO 25
Planeación, Programación y Presupuestación	SEP: remite Proyecto de Presupuesto por programa a la SHCP. Cámara de Diputados: analiza, discute, aprueba y publica el PEF, en el cual se encuentra incluido el presupuesto destinado al Ramo 11.	DGPYP-SEP: propone las aportaciones económicas destinadas al FAEB. Cámara de Diputados: fija las aportaciones económicas correspondientes, destinadas a distribuir la función social educativa entre las entidades federativas.	DGPYP – AFSEDF: propone las aportaciones económicas a destinar. Cámara de Diputados: fija las aportaciones económicas correspondientes, destinadas a distribuir la función social educativa entre las entidades federativas.

CUADRO 3.4 (CONTINUACIÓN)
CICLO PRESUPUESTAL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO
FEDERAL EN EDUCACIÓN

ETAPA	RAMO 11 EDUCACIÓN PÚBLICA	RAMO 33 - FAEB	RAMO 25
Ejecución	<p>SEP: entrega los recursos federales a las entidades federativas a través de una cuenta específica y exclusiva que identifique recursos federales.</p> <p>Autoridad Educativa Estatal (AEE) y Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF): firman Convenios Macro de Coordinación para la transferencia de los recursos; reciben y registran el recurso federal transferido; aplican y ejecutan en los rubros de gastos autorizados y en el pago de apoyos económicos a docentes y directivos.</p> <p>Comité Técnico Estatal: autoriza la distribución de recursos federales en las entidades federativas.</p> <p>Gobierno de la entidad federativa: publica en su respectivo diario oficial los recursos que la Federación le transfiere, para la prestación de servicios y demás actividades educativas por nivel, programa educativo y establecimiento escolar.</p>	<p>SHCP: publica el monto y calendario del gasto federalizado de los recursos correspondientes al Ramo General 33-FAEB en los 15 días hábiles posteriores a la publicación del PEF.</p> <p>SHCP-TESOFE: transfiere a los estados los recursos del FAEB de acuerdo con la distribución y calendarización de las ministraciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Secretaría de Finanzas del Estado u homólogo: apertura cuenta bancaria productiva específica para recibir y administrar los recursos del FAEB y sus rendimientos financieros.</p> <p>Instrumenta las medidas necesarias para agilizar la entrega de recursos a las AEE encargadas de ejercerlos.</p>	<p>SHCP – DGPyP: publica el calendario mensual de Presupuesto autorizado para cada ejercicio fiscal.</p> <p>AFSEDF: apertura cuenta bancaria productiva para la recepción y administración de las Aportaciones y sus rendimientos financieros generados durante el ejercicio fiscal.</p> <p>SHCP-TESOFE: transfiere la ministración mensual a la AFSEDF para el ejercicio de los recursos.</p> <p>AFSEDF: realiza pagos a centros de trabajos y demás categorías relacionadas con la impartición de educación básica y formación de docentes.</p>

CUADRO 3.4 (CONTINUACIÓN)
CICLO PRESUPUESTAL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO
FEDERAL EN EDUCACIÓN

ETAPA	RAMO 11 EDUCACIÓN PÚBLICA	RAMO 33 - FAEB	RAMO 25
Monitoreo y Evaluación	<p>AEE y AFSEDF: envía a la SEP informes de los recursos entregados para la operación de los programas.</p> <p>AEE: formula trimestralmente los informes de los avances físico-financieros y los remite a la SEP durante los 15 días posteriores a la terminación del trimestre que se reporta.</p> <p>SEP: envía a la Cámara de Diputados por conducto de las comisiones correspondientes, a la SHCP y SFP, los informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido y el cumplimiento de metas.</p> <p>CONEVAL: realiza evaluaciones anuales de los programas sujetos a reglas de operación y subsidios, de acuerdo con lo que establece el Plan Anual de Evaluación.</p>	<p>AEE: envía Informe trimestral a la SEP y publica en su página de Internet: matrícula escolar; número y tipo de plazas docentes y horas a nivel escuela para docentes con registro en la SEP.</p> <p>Sobre los docentes estatales se debe informar: número de personal comisionado y con licencia; así como pagos por concepto de retroactivos.</p> <p>SEP: analiza información proporcionada por los estados y comunica los casos en los que encuentre irregularidades, a efecto de corregirlas.</p> <p>AEE: informa trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y los resultados de los recursos de los fondos, de forma pormenorizada a nivel de capítulo y concepto de gasto. También reporta la información para transparentar los pagos realizados en materia de servicios personales.</p> <p>SHCP: publica la información provista por los estados en informes trimestrales que el Ejecutivo Federal entrega al Congreso de la Unión, así como en la Cuenta Pública Federal.</p> <p>CONEVAL: realiza evaluaciones anuales de los programas sujetos a reglas de operación y subsidios, de acuerdo con lo que establece el Plan Anual de Evaluación.</p>	<p>AFSEDF: informa trimestralmente a la SHCP del ejercicio y destino de los recursos.</p> <p>SHCP: reporta el ejercicio de los recursos del Ramo en el Informe Trimestral y la Cuenta Pública Federal.</p>

CUADRO 3.4 (CONTINUACIÓN)
CICLO PRESUPUESTAL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL GASTO
FEDERAL EN EDUCACIÓN

ETAPA	RAMO 11 EDUCACIÓN PÚBLICA	RAMO 33 - FAEB	RAMO 25
Fiscalización	<p>SFP y Órgano Estatal de Control: establecen y conducen las acciones de control y vigilancia de la administración y operación de los programas.</p> <p>SFP u Órgano Interno de Control de la SEP: lleva a cabo el seguimiento, control y auditoría del ejercicio de los recursos.</p> <p>Consejos Escolares de Participación Social: lleva a cabo las acciones de contraloría social, con el propósito de incorporar a la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación de la aplicación de los recursos.</p> <p>ASF: fiscaliza los recursos con participación de los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>	<p>Órgano de Fiscalización Estatal: realiza el control y supervisión interna del FAEB en los gobiernos locales.</p> <p>Poder Legislativo Local: fiscaliza las Cuentas Públicas de las entidades, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en la Ley de Coordinación Local.</p> <p>SFP: controla, evalúa y fiscaliza los recursos correspondientes a las entidades federativas.</p> <p>ASF: realiza una auditoría sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas para el FAEB durante el respectivo ejercicio fiscal, con apoyo de la SFP. Los resultados de las auditorías se envían a la Cámara de Diputados.</p>	<p>Órgano Interno de Control (OIC) de la AFSEDF: lleva a cabo el seguimiento, control y auditoría del ejercicio de los recursos.</p> <p>ASF: fiscaliza y audita la transferencia de recursos y rendimientos financieros de las aportaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas; Lineamientos generales de operación para la entrega de recursos del Ramo General 33; Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades la distribución y calendarización para la ministración del Ramo 33 durante el ejercicio fiscal; Acuerdo no. 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del FAEB; Lineamientos para Informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas; Lineamientos Generales que regulan el Sistema de Administración de Personal de la Secretaría de Educación Pública.

3.3 Obstáculos y limitaciones del gasto público educativo

De acuerdo con la descripción realizada de las partidas presupuestales en materia educativa, la relación entre el uso de los recursos y los resultados educativos derivados de su aplicación es el área donde se identifican las limitaciones del gasto y los principales obstáculos del financiamiento en ese rubro. Estos se relacionan principalmente con:

- a) *El ciclo presupuestal del gasto educativo mantiene espacios abiertos para la captura de los recursos.* El camino que sigue la planeación, programación, presupuestación y ejecución del gasto educativo permanece en **un terreno de baja responsabilidad por parte de las autoridades que participan en este proceso.** Dado que la educación es una materia concurrente en la que participan la federación y los estados, **la responsabilidad sobre la planeación, el uso y aplicación de los recursos se encuentra diluida. El marco institucional educativo no ha sido suficientemente sólido para alertar sobre prácticas indebidas en el manejo y ejercicio del presupuesto educativo y evitar espacios de captura del gasto** (ver capítulos 4 y 5).
- b) *Poca flexibilidad del gasto en cuanto a su uso y aplicación.* Los recursos financieros que se presupuestan cada año se destinan principalmente al pago de servicios personales (fundamentalmente pago de salarios magisteriales y otro personal docente) y operación del sistema educativo. Con ello, en la última década se observa que, **en promedio, 96% del presupuesto educativo se destina a gasto corriente.** Lo anterior no es una condición que prive únicamente en México. Un sector como el educativo, que es intensivo en capital humano, requiere de presupuesto para la formación y actualización docente a fin de garantizar una oferta educativa de calidad (Santibáñez, 2009). Sin embargo, en el caso mexicano el incremento de **los recursos en educación es absorbido casi en su totalidad por la nómina magisterial, sin que la autoridad gubernamental educativa tenga un control adecuado** en esta materia, como describimos más abajo. Tal es el caso que, derivado del proceso de fiscalización de la ASF,

se ha detectado una incorrecta aplicación del presupuesto educativo destinándolo al pago de profesores comisionados en el sistema de educación básica, desde la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007, como se detalla en el capítulo 4 de la presente obra.

La autoridad educativa no ha tenido el control necesario en el terreno de la contratación, formación y promoción docente.

Aun cuando desde 2008 se comenzó a implementar el examen de habilidades docentes y el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, solamente 13% de las plazas fueron asignadas mediante este mecanismo. El sindicato magisterial ha mantenido importantes áreas de decisión en el diseño de la política de formación docente, **limitando así la capacidad de injerencia de las autoridades educativas.** Con la promulgación de la Reforma Educativa en febrero de 2013 se está buscando resolver parte de esta problemática.

- c) *Baja corresponsabilidad de los órdenes de gobierno local en el financiamiento educativo.* **El sistema de transferencias federales para el sostenimiento de la educación estatal genera una alta dependencia** de estos recursos por parte de los gobiernos locales. En 2012, los estados y municipios del país aportaron, en promedio, sólo 32% del gasto público total. En diez entidades federativas, más de 75% del financiamiento educativo dependía del presupuesto federal. En dos entidades –Oaxaca y el Distrito Federal– la dependencia era casi de 100% (SEP, 2012c). Esta situación refleja el agotamiento de **un sistema de coordinación y descentralización que no satisface a ninguna de las partes.** Por un lado, conforme al sistema de coordinación fiscal vigente, los gobiernos locales cedieron sus potestades tributarias a la federación, reduciendo así su capacidad para financiar con recursos propios el gasto en educación u otros servicios básicos a su cargo. Por otra parte, el proceso de descentralización definió: i) un esquema educativo donde coexisten un sistema federal y otro estatal; ii) una estructura de transferencias federales que no contempla incentivos para aumentar el financiamiento local; iii) áreas de concurrencia educativa y un marco normativo que no deja en claro las funciones entre órdenes de gobierno respecto a la gestión y aplicación del gasto.

- d) *Recursos limitados para la mejora de infraestructura, equipamiento, operación y mantenimiento de los centros educativos.* Debido a la escasez de fuentes de financiamiento y a que el gasto corriente absorbe más de 90% del presupuesto educativo, es evidente que **las posibilidades que tienen las autoridades para invertir en la mejora de la oferta educativa (capital físico, concretamente) son limitadas.** El presupuesto para inversión educativa apenas alcanza 4% del total en los últimos años. De hecho, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu) –órgano colegiado conformado por las autoridades educativas federal y locales, que auxilia a la SEP en el diseño de la política educativa– plantea como problemática la insuficiencia de recursos, ya que en ocasiones se crean escuelas sin considerar **la suficiencia presupuestal para el pago de su mantenimiento, limpieza y personal operativo y directivo.**

Sin embargo, la carencia de recursos no es el único obstáculo. Las limitaciones de la inversión en infraestructura y mantenimiento escolar están vinculadas con la gestión de estos recursos. Los procedimientos para la programación, entrega y ejecución de este presupuesto se mantienen centralizados entre los órdenes de gobierno y las autoridades educativas locales, mientras que las escuelas únicamente reciben los recursos y no participan en el proceso de planeación.

- e) *Los mecanismos actuales de asignación del gasto incrementan las brechas educativas.* El FAEB representa, después del presupuesto de la SEP, la partida de presupuesto más importante en el financiamiento educativo. En 2007 fueron modificados sus criterios de asignación hacia los estados y se incorporó una fórmula de distribución. Los argumentos a favor de este tipo de mecanismos de entrega de recursos consideran como ventajas su objetividad e imparcialidad, reducción de oportunidades de

corrupción y discrecionalidad en la asignación, así como transparencia (Levacic y Downes, 2004). No obstante, la nueva asignación del FAEB no está diseñada para reducir los rezagos educativos (ver capítulo 6).

En los hechos, las variables que se utilizan para asignar el fondo a los estados de la república son la matrícula (80%) y el gasto educativo local (20%). Estos criterios generan **una mayor asignación del FAEB hacia los estados que tienen el número más alto de alumnos**, privilegiando con más transferencias federales al componente poblacional. Pero **no considera, por ejemplo, el tipo de escuela a la que asiste el estudiante (rural vs. urbana), si la escuela cuenta con el material educativo necesario ni el costo educativo en cada región**, entre otras cosas (Mancera, 2009).



La nueva fórmula del FAEB aspira a distribuir un gasto equitativo por alumno en todo el país. Esto implica considerar que el costo por educar a un estudiante es igual en todas las regiones del país. Sin embargo, el supuesto no se sostiene. De acuerdo con Carlos Mancera (2009), los costos de proveer el servicio educativo en zonas rurales se elevan más del doble en comparación con el costo educativo en áreas urbanas. Los resultados de la aplicación de la nueva fórmula del FAEB muestran que **es un grupo reducido el que se beneficia con la nueva asignación.**

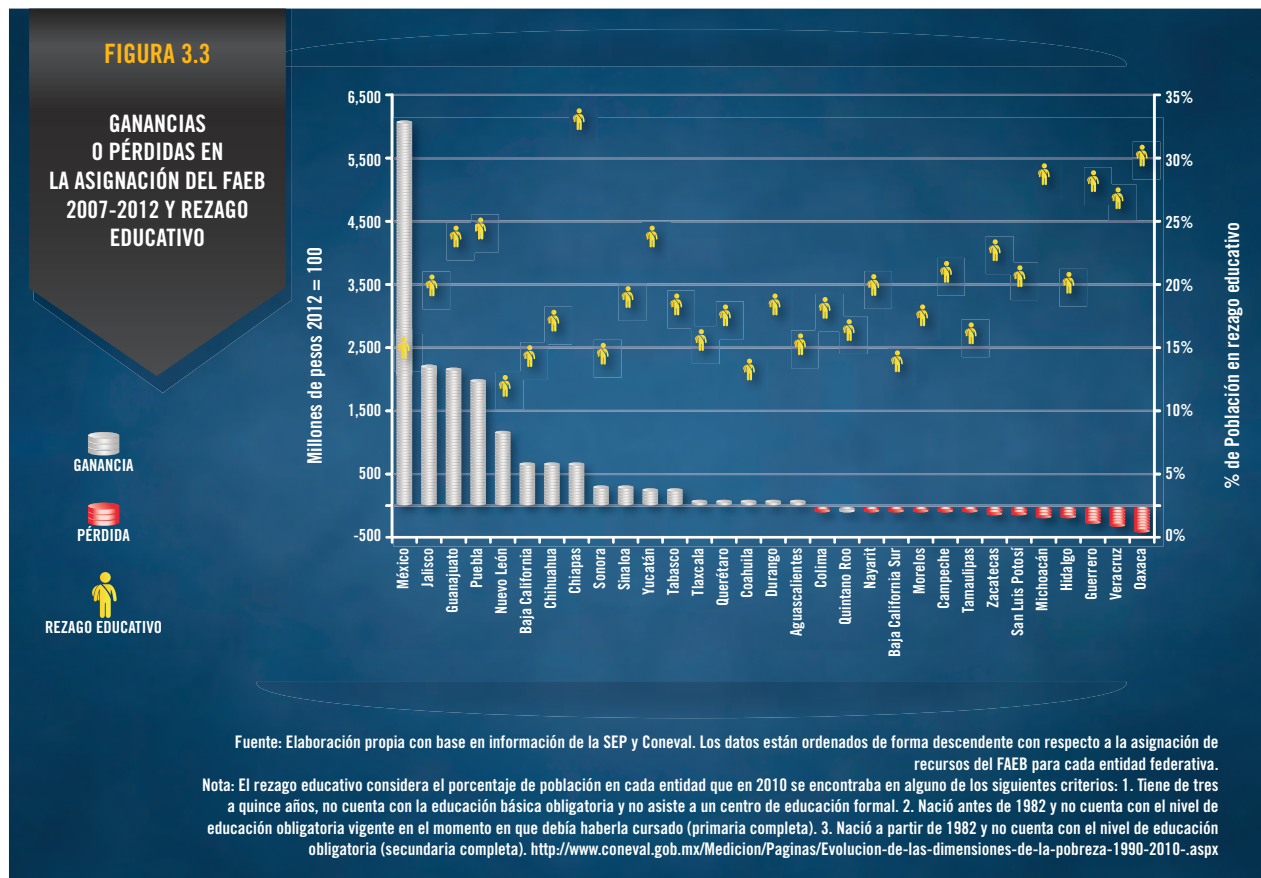
Esto es así debido a que la fórmula implica una distribución suma cero, lo que significa que las ganancias de unos

son las pérdidas de otros. Por lo tanto, los recursos del fondo son dirigidos solamente a las entidades con mayor número de alumnos en educación básica, aunque éstas no registren los niveles más altos de rezago educativo. Estados como Veracruz, Oaxaca y Guerrero fueron perdedores con la nueva asignación, a pesar de ser estados que tienen enormes carencias en términos educativos (ver Figura 3.3). Lo anterior es indicativo de mecanismos de asignación en materia educativa que no cumplen con la función de igualar oportunidades y servir como mecanismos compensatorios para las regiones más rezagadas.

La estructura actual del gasto educativo en México favoreció la introducción de **un sistema de transferencias gubernamentales** (producto de la descentralización promovida en la década de los noventa) que ha resultado **oneroso para las autoridades federal y estatal** en términos fiscales; **poco equilibrado respecto a su asignación para generar el desarrollo de la comunidad escolar y cerrar brechas educativas** entre

regiones, así como **con bajo potencial para producir efectos positivos en el logro de aprendizaje** en los niveles de educación obligatoria.

La persistencia de **un presupuesto inercial y un gasto educativo inflexible** otorga un margen de maniobra sumamente acotado a los actores relevantes encargados de ejercer esta bolsa de recursos. La principal conclusión de este capítulo, después de revisar la estructura y la ruta de los recursos públicos destinados al sector, es que el financiamiento de la educación **requiere de un diseño del gasto que rompa con el círculo de ineficiencia, captura y desvinculación de los objetivos de política educativa**, la cual, en última instancia debe responder al pacto federalista del país. El paradigma para mejorar la educación no sólo implica ejercer más recursos, sino orientarlos hacia áreas prioritarias que impacten en la consecución de espacios y habilidades educativas para que todos los mexicanos puedan ejercer plenamente su derecho a la educación.



Referencias

- Cárdenas, Sergio y Cárdenas, Maximiliano (2010). *La participación del poder legislativo en la definición de la política educativa en México*, México, CIDE, DTAP 253.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx> [consulta: febrero de 2013]
- Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (2010). *Panorama educativo de México*. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2010_AR03_a-vinculo.pdf [consulta: febrero de 2013]
- Latapí, Pablo y Ulloa, Manuel (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 170 p.
- Levacic, Rosalind y Downes, Peter (2004). *Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis*, Paris, UNESCO, International Institute for Educational Planning, 224 p.
- Mancera, Carlos (2009). "Gasto público y educación". *Estudios sobre desarrollo humano 2009-10*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Educacion_2_Carlos_Mancera.pdf [consulta: febrero de 2013]
- México Evalúa (2011). *10 Puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia*, México. Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/descargables/57f589_MEX_EVA-EDUCACION.pdf [consulta: febrero de 2013]
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012). *Education at a Glance 2012: OECD indicators*. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/highereducationandabultlearnign/48630949.pdf> [consulta: febrero de 2013]
- Ornelas, Carlos (1995). *El sistema educativo mexicano, la transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas, Nacional Financiera, 371 p.
- Ornelas, Carlos (2003). "Las bases del federalismo y la descentralización en educación", *Revista de Investigación Educativa*, 3(1). Disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html> [consulta: febrero de 2013]
- Presidencia de la República (2012). *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.informe.gob.mx>
- Santibáñez, Lucrecia (2009). "El impacto del gasto sobre la calidad educativa", *Estudios sobre Desarrollo Humano 2009 – 9*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Secretaría de Educación Pública (2012a). "Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos", *Principales cifras del ciclo escolar 2011–2012*, México. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/2/images/principales_cifras_2011_2012.pdf [consulta: febrero de 2013]

Secretaría de Educación Pública (2012b). *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)*. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/> [consulta: febrero de 2013]

Secretaría de Educación Pública (2012c). *Resultado del Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal*. Disponible en <http://dgpp-sep.gob.mx/presupuesto.html> [consulta: febrero de 2013]

Normatividad consultada

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Acuerdo número 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío o la incorrecta aplicación de los recursos del FAEB, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2009.

Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de los recursos correspondientes a los ramos generales, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios. Publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal, reformada en 2007.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Ley General de Educación.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General.

Lineamientos para Informar sobre el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.

Presupuesto de Egresos de la Federación.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EDUCATIVO

GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EDUCACIÓN BÁSICA

363.5 MIL MILLONES
DE PESOS AL AÑO

POR CADA
\$100.00
SE PAGAN:

SUELDOS
Y SALARIOS

\$84.30

LIBROS Y
MATERIALES
ESCOLARES

\$0.70

TECNOLOGÍA

\$0.30

BECAS

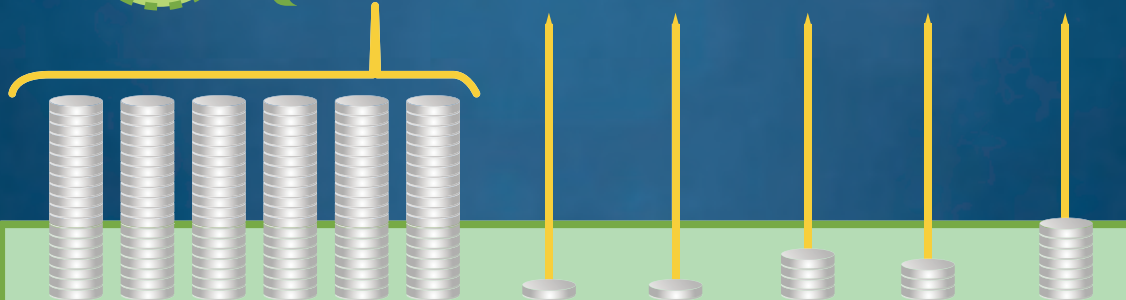
\$4.40

INFRAES-
TRUCTURA

\$3.00

OTROS:
Agua, luz, teléfono,
programas educativos,
capacitación, etc.

\$7.40



**EL GASTO NO ESTÁ DISEÑADO Y NO SE
APLICA PARA QUE LOS NIÑOS APRENDAN**

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LOS RAMOS
11, 25 Y 33 DEL PEF 2013.

HACIA UNA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO CON VISIÓN DE LARGO PLAZO

Entrevista con Javier Mendoza Rojas¹

¿Cuáles son los actores determinantes en el proceso presupuestario en educación y a cuáles estrategias recurren?

El proceso presupuestario de la administración pública federal comprende las fases de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación. En estas líneas me referiré a las fases de programación y presupuestación en educación enmarcadas en la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mismo que se rige por el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y por su reglamento, así como por la normativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los organismos en ella sectorizados.

El proceso presupuestario tiene dos grandes momentos: primero, la integración del proyecto de PEF que tiene como entidad responsable a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el ámbito del Ejecutivo, y que concluye con la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF); segundo, la discusión, modificación y aprobación del presupuesto —una vez presentado el PPEF como parte del Paquete Económico

anual—, tarea que es responsabilidad de la Cámara de Diputados y que finaliza con la aprobación del PEF por el pleno de este órgano legislativo.

En la fase de integración del PPEF, los actores que intervienen corresponden a las dependencias de la administración pública federal implicadas; para el ramo educativo participan la SHCP —secretaría responsable de la integración del conjunto del proyecto de presupuesto—, la SEP y las 28 entidades de control indirecto sectorizadas, con la figura jurídica de empresas de participación estatal mayoritaria, organismos públicos descentralizados y fideicomisos. Entre estas entidades se encuentran instituciones educativas como la UNAM, la UAM, el CINVESTAV, El Colegio de México, el Colegio de Bachilleres y el CONALEP; cada una de ellas formula su anteproyecto de presupuesto bajo los lineamientos establecidos por la SHCP y la SEP.

En la fase de discusión, modificación y aprobación del presupuesto, son diversos los actores participantes al interior de la Cámara de Diputados. Intervienen como actores centrales los legisladores en el seno de sus diversos órganos: grupos parlamentarios (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza), Junta de Coordinación Política, y comisiones ordinarias. De éstas, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es la responsable de conducir el proceso y aprobar el dictamen que se somete al pleno para su aprobación. Para educación, se tiene la participación de la Comisión de Educación y Servicios Educativos, misma que se posiciona respecto al proyecto de presupuesto en este sector y recomienda,

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM, y asesor de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

en su caso, reasignaciones y ampliaciones presupuestales en los términos de la normativa aplicable.

En el proceso de discusión del presupuesto participan también actores sociales y educativos, cuyas opiniones y propuestas son escuchadas en diversas instancias de la Cámara de Diputados. La participación de estos actores es variable y tiene distinto peso de acuerdo con la correlación de fuerzas, y la presencia del tema educativo en las agendas políticas y legislativas de los diversos grupos parlamentarios. Hay que recordar que desde 1997 ningún grupo parlamentario ha tenido mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; lo mismo ocurre en el Senado desde el año 2000, lo cual inauguró una nueva etapa de negociación política tras el largo periodo de hegemonía del PRI. El mayor pluralismo legislativo implicó nuevas formas de conducción en el Congreso para arribar a acuerdos que posibilitaran la gobernabilidad.

De los actores participantes más relevantes que han incidido en el presupuesto educativo de los últimos doce años se encuentran funcionarios de la SHCP, particularmente de la Subsecretaría de Egresos; los subsecretarios y el Oficial Mayor de la SEP; los gobernadores y secretarios de educación de los estados; el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y directivos de instituciones educativas y rectores de universidades públicas. Otros actores también han tenido presencia, como son organizaciones sociales y sindicales diversas.

Las estrategias a las que han recurrido los diversos actores son variadas, desde la participación por los cauces institucionales acordados (reuniones de trabajo con los grupos parlamentarios y con las comisiones de Educación y Presupuesto), hasta la movilización social y la realización de mítines en San Lázaro en los periodos más álgidos de la negociación presupuestal, pasando por el cabileo individual con diputados que se considera podrían apoyar las peticiones y demandas formuladas. Si bien, en cada legislatura se han dado procesos de negociación distintos en función de las situaciones políticas y económicas coyunturales, como son el tipo de alianzas establecidas entre determinados grupos parlamentarios, una diversidad de peticiones se han formulado en la Cámara de Diputados. Cada año son cientos de solicitudes las que se presentan a los legisladores, que van desde el apoyo a una escuela primaria de determinado municipio, hasta el

establecimiento de programas y fondos de financiamiento de carácter nacional.

¿Cuáles han sido los cambios más relevantes en las dinámicas del proceso presupuestario en los últimos 12 años?

A partir de una nueva correlación política en el Congreso determinada por una mayor pluralidad política, los actores de la sociedad civil han tenido mayor incidencia en la formulación de políticas públicas. El gasto educativo no ha sido la excepción. Podría afirmarse que la determinación del gasto educativo ha estado más abierto a los actores sociales y educativos, y que la sociedad está más atenta a cómo se presupuesta y a cómo se gasta. Sin embargo, la estructura del gasto no se ha modificado; sigue siendo inercial y algunos cambios introducidos en el presupuesto no han contado con los instrumentos jurídicos que den certeza al financiamiento educativo con visión de largo plazo, como es el caso de los diversos fondos de financiamiento extraordinario que en la Cámara de Diputados han sido aprobados para el desarrollo de la educación superior:



La nueva dinámica de la Cámara de Diputados ha dado como resultado que de 2001 a 2012 el presupuesto educativo aprobado fuera siempre mayor al proyecto enviado por el Ejecutivo, lo cual atendió diversas necesidades del sistema educativo nacional. Pero al mismo tiempo, se fue asentando una dinámica política, consistente en que el gobierno federal, a través de la SHCP, presentaba diversos programas presupuestarios con montos menores a los aprobados en el ejercicio fiscal precedente, en el entendido de que en el Congreso se harían ajustes a la iniciativa de Ley de Ingresos, los que posibilitarían contar con una "bolsa" adicional de recursos a ser repartida entre los diversos ramos presupuestales, de acuerdo con las fuerzas políticas en juego en el terreno del poder legislativo.

De manera particular, esta lógica se aplicó para los sectores que contaban con mayor capacidad de presión política, entre ellos educación, campo, infraestructura carretera y fondos para los gobiernos estatales. Esta dinámica estuvo centrada, de facto, en el regateo político y presupuestal, que condujo a que aquellos actores con mayor poder de negociación fueran quienes tuvieran mayor incidencia en la determinación final del presupuesto, con sus consecuentes distorsiones y sesgos territoriales y sectoriales. Sobra decir que este proceso dio pie a amplios márgenes de discrecionalidad en la determinación final del presupuesto.

Cada año hubo actores ganadores en la disputa presupuestal. Entre ellos sobresalen los gobernadores de los estados, quienes movilizaron a los diputados de sus estados para la obtención de mayores recursos, cuya fuerza por grupo parlamentario resultó ser factor decisivo en la distribución territorial de las ampliaciones. De acuerdo con los recursos logrados, cada diputado pudo rendir cuentas a sus representados sobre la eficacia en su labor de gestión, pero en todos los años fueron los legisladores mejor posicionados quienes lograron mayor incidencia en el reparto presupuestal. En la jerga del Congreso se dice que los legisladores más influyentes son quienes pertenecen a la "burbuja parlamentaria"; es decir, a los círculos de poder de los grupos parlamentarios y de los órganos legislativos.

Por otra parte, también fue variable la incidencia de otros actores, grupos y organizaciones en la distribución presupuestal. Para los ramos educativos, en distintos años, se consideraron solicitudes presentadas por autoridades educativas de los estados (CONAEDU), instituciones educativas, representaciones sindicales (principalmente

el SNTE) y rectores de universidades públicas en lo individual y agrupados en la ANUIES.

Quienes modularon y procesaron las distintas presiones políticas territoriales y sectoriales fueron los diputados de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, principalmente, los coordinadores de los grupos parlamentarios con mayor presencia (PRI, PAN y PRD), en comunicación con los presidentes de sus partidos. Al seno de la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de estos grupos, se tejieron los acuerdos políticos partidarios que, en la fase final, se negociaron con la SHCP para contar con su visto bueno. Todos ellos fueron actores clave con gran poder de negociación.

Cabe señalar que la dinámica para la negociación y aprobación del presupuesto para 2013 fue distinta a la de las anteriores legislaturas, al acotar para diversos actores el cabildeo presupuestal en la Cámara de Diputados, en un nuevo escenario de acuerdos interpartidarios que cristalizaría en el "Pacto por México", pero que no modificaría la dinámica de negociación política para el reparto de las ampliaciones presupuestales acordadas.

¿Qué medidas recomendaría para mejorar el financiamiento de la educación?

El actual arreglo institucional en materia del financiamiento educativo público no satisface a nadie: si bien con visiones a veces encontradas, funcionarios de la SEP y de la SHCP, gobernadores de los estados, rectores de universidades, investigadores y organizaciones de la sociedad civil han advertido diversos problemas asociados al gasto educativo, por ejemplo, la inequidad en la asignación entre las entidades federativas y las instituciones educativas, la falta de certeza jurídica y la insuficiente transparencia en el ejercicio del gasto y la rendición de cuentas.

En el marco de las recientes reformas constitucionales en materia de educación (2012 y 2013), así como de los planteamientos de las universidades públicas en materia presupuestal, es necesario establecer un nuevo arreglo institucional para la determinación del gasto educativo público y la corresponsabilidad en éste de la federación y las entidades federativas, con la participación de la SHCP, la SEP, el Congreso de la Unión, los gobiernos estatales, las instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil. Los criterios que deberían orientar este nuevo arreglo son dar suficiencia, certidumbre y transparencia al

financiamiento público en educación en todos los niveles educativos y en todo el territorio nacional. Para ello se requiere de un nuevo pacto en materia de financiamiento público a la educación, al que deberían convocar las máximas autoridades educativas y hacendarias federales. Un primer paso en esta dirección sería conformar una mesa de análisis a la que se invite a actores relevantes del Ejecutivo y del Legislativo, en los ámbitos federal, estatal y municipal, del sector educativo y de la sociedad civil.

Entre los cambios que se vislumbran como necesarios para mejorar el gasto en educación se encuentran los siguientes:

1. Dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 25 de la Ley General de Educación en cuanto al monto del gasto nacional en educación ("El monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios destinen al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país..."). Esto implica una programación presupuestal distinta a la hasta ahora practicada, con visión de largo plazo.
2. Revisar los criterios y la fórmula de distribución entre las entidades federativas del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Se requiere de un nuevo acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, a fin de determinar el financiamiento que corresponde a cada uno de ellos para superar las asignaciones inerciales e inequitativas.
3. Realizar una programación presupuestaria efectiva para dar cumplimiento a la obligatoriedad de la educación media superior en los tiempos establecidos en la reforma al artículo tercero constitucional de febrero de 2012. El desafío de la universalización de la educación media superior exigirá erogaciones crecientes durante la siguiente década en todos sus tipos y modalidades.
4. Realizar reformas a la Ley General de Educación y a la Ley para la Coordinación de la Educación Superior; a fin de establecer una política de financiamiento de las instituciones públicas de educación superior con visión de Estado y transitar hacia el establecimiento de presupuestos plurianuales, tal como lo ha propuesto la ANUIES. De manera particular, se requiere precisar en el Artículo 25 de la Ley General de Educación el monto de financiamiento público como porcentaje del Producto Interno Bruto, que deberá destinarse para el desarrollo de todas las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior; y no sólo de la investigación y el desarrollo tecnológico, como actualmente se establece en dicho ordenamiento.

Considero que, de cara al futuro inmediato, se tiene la alternativa de continuar con la determinación del gasto público en educación de manera inercial, con algunos remiendos en sus distintas fases, o bien plantearse una reforma de fondo que otorgue sustentabilidad al desarrollo del sistema educativo nacional a largo plazo.



LA VOZ DE LOS MAESTROS: ADENTRARSE EN LA ESCUELA¹

“Yo creo que primero tendrían que tomar verdaderamente en cuenta lo que es la vida de una escuela, pareciera que no se conoce lo que se requiere en una escuela en el día a día”.

i Qué sucede con los recursos cuando llegan a la escuela? ¿Qué tan grande es la brecha entre la necesidad y el apoyo que reciben las escuelas? ¿Quiénes lo deciden? ¿Mejora la situación de los niños cuando el gasto atiende las necesidades? ¿Qué relación existe entre los recursos y los resultados educativos? Estos fueron algunos de los temas que quisimos dialogar con nuestra informante.

Soy maestra frente a grupo y directora de una escuela rural pentadocente. El problema al que nos enfrentamos es que las autoridades desconocen el quehacer diario de la escuela y eso genera múltiples problemas.

Uno de ellos es que existen gastos cotidianos, como los relacionados con la limpieza de la escuela, que nadie cubre y que tengo que buscar de dónde obtengo recursos o, como sucede en muchas ocasiones, comprarlos con mi propio dinero. Así me sucedió recientemente con los marcadores para el pintarrón o el detergente para limpiar la escuela. Esto podría ser cubierto con los materiales que provienen de la “canasta básica”, que se supone que deben llegar cada año. Sin embargo, en los cuatro años que yo he estado aquí, solamente han llegado en una ocasión. Además, a los niños se les sigue pidiendo dinero para imprimir los materiales.

Ante la carencia de recursos, **constantemente tengo que enfrentarme a la disyuntiva de aplicarlos a necesidades inmediatas o al aprendizaje de nuestros alumnos.** Muchas veces tengo que decidir si quito recursos didácticos o compro un bote de pintura para que la escuela no se vea tan deteriorada.

Por estas razones, los programas Escuelas de Calidad (PEC) o Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) son muy valiosos para nosotros, y aquí pienso que es muy importante el papel del director. En mi escuela rural es importante que la planeación esté pensada para que el beneficiario inmediato sea el alumno, acercándole material y oportunidades que difícilmente podría tener de otra forma, como son los materiales de laboratorio, ciencia, arte y tecnología. Por eso **pienso que el director es clave.** Yo, por ejemplo, cuando llegué, abrí una bodega llena de material didáctico nuevo que el director anterior decidió almacenar, y yo dispuse repartírselo a los maestros.

Otros problemas a los que nos enfrentamos son las decisiones que toman las autoridades. Constantemente existe una rotación de directivos y docentes, lo que dificulta el seguimiento de los recursos para cada ciclo escolar. También nos llega material impreso de convocatorias, eventos e invitaciones fuera de tiempo, que solemos reutilizar como

¹ Este trabajo es el resultado de la información recabada en entrevistas a profundidad. Este reporte fue elaborado por Manuel Bravo Valladolid y revisado por el informante previo a su publicación.

cartulina para trabajo. Además de que ese recurso ya no cumple su fin, enviarnos material caduco es indignante, pues nos recuerda el olvido de nuestra comunidad por las autoridades.

Pienso que los gastos son excesivos para algunos rubros. El gobierno implementó un sistema de asistencia telefónica para infraestructura que cada vez es más eficaz. Yo puedo marcar y pedirles que me reparen el sistema sanitario, el agua, el mobiliario (como puertas o ventanas), el sistema eléctrico, así como la reparación y la asistencia de equipo de cómputo; sin embargo, las empresas que nos proveen el servicio lo hacen mediante costos desproporcionados. En muchas ocasiones son montos muy altos, como lo fue en el caso de las puertas. Recientemente la SEP me cambió las puertas, cada una de ocho mil pesos. En total firmé cincuenta mil pesos por seis puertas, lo cual me parece que son montos extraordinarios que podrían ser utilizados de mejor forma, orientados al aprendizaje y a nuestras necesidades.

Pienso que, si el gasto es usado con fines didácticos y en materiales para los alumnos, sí hay una mejora educativa. Por eso, mi petición y recomendación es que las autoridades escuchen la voz de los directores y maestros: **que sean capaces de adentrarse en las necesidades cotidianas de la escuela y que nos den seguimiento.** Solamente así tendremos una mejor distribución y aprovechamiento de los recursos.





4.

EL CICLO PRESUPUESTARIO Y EL MALGASTO RECURRENTE

David Calderón

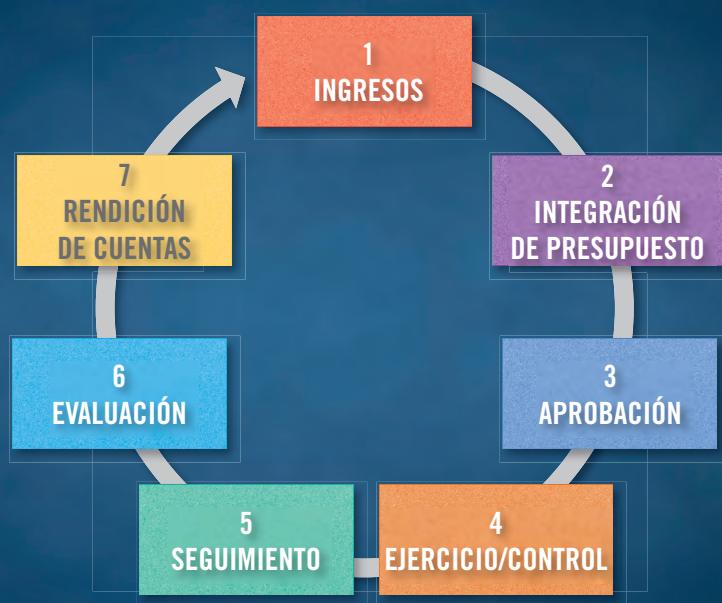


L

a educación es un bien social de valor incalculable, pues parte de la responsabilidad que los adultos tenemos en el despliegue máximo de las potencialidades de cada niño, niña y joven, sin

que su condición de arranque represente una justificación para malograr o diferir sus oportunidades. Sin embargo, el funcionamiento del sistema escolar sí tiene costos específicos, y el manejo de los recursos públicos que lo financian requiere de un meticuloso cuidado para que sirvan al ejercicio del derecho a la educación. Ya en el capítulo 3 y en otras participaciones en esta obra se explicó cómo se define formalmente el presupuesto para educación, especialmente en lo que corresponde a la Federación y sus transferencias a los estados.

FIGURA 4.1
CICLO PRESUPUESTARIO
SEGÚN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL



Fuente: SHCP 2012a:13.

El modelo de Ciclo Presupuestario que explícitamente usa la Administración Pública Federal (ver Figura 4.1) supone una dinámica sucesiva. Uno de los muchos males que sufre el gasto para funcionar como instrumento clave de la política pública es el que algunas de esas etapas no son estrictamente sucesivas, sino simultáneas y algunas se atrasan o de plano se omiten; sobre todo en muchos y graves casos reales, **algunas etapas no alimentan a otras.**

Veámoslo con mayor detalle, pensando en lo que ocurre específicamente en el gasto del sector educativo federal. El círculo de la Figura 4.1 supone que, en la Fase 2, las autoridades educativas hicieron llegar su previsión de necesidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y ésta, con los montos disponibles de ingresos (Fase 1), ajustados por los criterios de evaluación y rendición de cuentas (Fases 6 y 7), integra un primer presupuesto para que el Ejecutivo lo envíe al Legislativo, no sin antes agregar —especialmente en los primeros ejercicios del sexenio— nuevos programas de su autoría o montos adicionales a la previsión proyectada del año anterior. Como ya comentamos en el capítulo 1, durante el proceso de aprobación (Fase 3) la Cámara de Diputados suele aumentar los montos de algunos rubros y hasta hacer cambios en las reglas de ejercicio, rara vez como resultado de un análisis técnico.

Aunque el presupuesto se aprueba por ley en diciembre, el ejercicio y control (Fase 4) no inicia para todos los programas oportunamente a partir de enero, y ocurren toda clase de retrasos y trastornos en las cuentas ejecutoras, como se hace evidente en los testimonios y colaboraciones de funcionarios, maestros y expertos que incluimos en esta misma obra. La Fase 5, el seguimiento, se realiza a través de informes trimestrales que rinden las instancias ejecutoras a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y a la SHCP, informes que en general sólo registran los avances de gasto ejercido contra los indicadores definidos y que, a su vez, pocas veces reciben retroalimentación para hacer correcciones oportunas antes del fin del ciclo anual.

La evaluación (Fase 6) se produce con un gran retraso, y en el caso del sector educativo cuenta con pocos elementos sustantivos, especialmente el central que se subraya en el capítulo 6 de esta obra: si los programas y erogaciones sirven a la calidad y equidad de las condiciones para el aprendizaje. La rendición de cuentas (Fase 7) que tiene como principal momento la revisión de la

Cuenta Pública, hecha con gran dedicación a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se produce con dos años de desfase. Si bien se presenta al Congreso y está disponible para consulta, no hay políticas más activas para que los ciudadanos sepan con certeza y claridad qué pasó con su dinero. **La más contradictoria de las consecuencias es que el nuevo ciclo ya empezó sin rectificación previa, de manera que la corrección no llegó.**

La fractura temporal se convierte en incongruencia: la ASF, un dispositivo de gran alcance para resguardar el bien público, por el número y profesionalismo de sus auditores, señala groseras irregularidades que se repiten, como una fatalidad reiterada, año tras año. El Ciclo Presupuestal ya no funciona como círculo virtuoso, sino vicioso. Es casi interminable la lista de agravios que se pueden exponer en torno al círculo roto, pero para tener un ejemplo concreto, documentado y clamoroso, revisemos **los pagos ilegales con recursos del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB).**

4.1 El FAEB y sus reglas

En 1993 se publicó la Ley General de Educación (LGE), que instaura el marco jurídico para el desarrollo de la federalización educativa, al definir las atribuciones que le corresponden a las autoridades educativas de los estados: prestar los servicios de educación inicial, básica, indígena, especial, así como normal y demás para la formación de maestros. La mayoría de estas tareas, antes de la vigencia de la LGE, se financiaban centralmente mediante el Ramo 11 “Educación Pública”. Para apoyar a las entidades federativas en el proceso de la descentralización se creó, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el rubro denominado “Aportaciones para Educación Básica en los Estados”, en el Ramo General 25.

La descentralización del gasto público federal se aceleró a partir de 1998. En el Programa Económico enviado por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo en noviembre de 1997, para su aprobación y entrada en vigor al año siguiente, se planteó la creación del Ramo General 33, compuesto por recursos federales que se transfieren a las haciendas públicas de los estados y, en su caso, de los

municipios, cuyo gasto se condiciona a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos.

Actualmente son ocho los fondos que integran el Ramo General 33 y entre ellos destaca el FAEB. Todas las entidades federativas participan en el FAEB, con excepción del Distrito Federal, donde los servicios de educación básica son proporcionados directamente por la SEP con financiamiento del Ramo General 25, "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos", establecido en el PEF.

El FAEB tiene como objetivo financiar las acciones que los estados tienen conferidas en materia educativa conforme al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) y los correspondientes convenios suscritos con la Federación, para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se le asignan, según lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

La SEP emitió el Acuerdo No. 482, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2009, con el objeto de "establecer los criterios y mecanismos que permitan garantizar el ejercicio eficiente de los recursos que se destinan a la educación básica y normal en las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, atendiendo a los principios de eficacia, transparencia, honradez y oportunidad previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **a fin de evitar el mal uso, desvío o incorrecta aplicación de dichos recursos**". En ese ordenamiento se destaca aquello en lo que no se puede usar el FAEB:

CUARTA.- Las entidades federativas deberán destinar los recursos del FAEB exclusivamente a las funciones que les asignan los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

No quedarán comprendidos dentro de las funciones mencionadas en el párrafo anterior los gastos relacionados con:

- I. Apoyos a secciones sindicales.
- II. Eventos públicos no educativos.
- III. Adquisición de vehículos destinados a personal de mando para uso no oficial.

IV. Gastos de comunicación social no relacionados con el tema educativo.

V. Plazas con funciones distintas a la educación básica y normal.

VI. Pagos de dobles plazas en entidades federativas no colindantes.

[...]

DÉCIMA.- No podrán otorgarse licencias con goce de sueldo para:

I. Atender asuntos particulares.

II. Desempeñar cargos de elección popular; o bien cargos cuyas funciones no tengan vinculación directa con las funciones de educación básica y normal.

4.2 La vigilancia del FAEB

El artículo 79 de la Constitución instituyó la creación de la Auditoría Superior de la Federación y sus funciones, en los términos siguientes (énfasis añadido):

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así mismo, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. [...]

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

A su vez, el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), dispone que los fondos de aportaciones federales como el FAEB, aunque se registren como ingresos propios de los gobiernos locales a partir de su depósito y por ello quede su vigilancia, mientras se van ejerciendo, en manos de sus autoridades de control y supervisión interna locales, “en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos”. El mismo artículo señala (énfasis añadido):

IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal

que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. **Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos** a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

Cuando las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión **conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública** en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local, **detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación** de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.

En resumen, el marco legal prevé que los recursos del FAEB se ejerzan para fines específicos y no se desvíen de sus objetivos; en el caso de que ocurran desvíos, está previsto también un sistema para descubrirlo, comunicarlo y sancionarlo. Ese sistema de vigilancia y sanción involucra a las autoridades y los órganos de fiscalización locales, la Secretaría de la Función Pública y finalmente la Auditoría, a la cual corresponde un papel protagónico. ¿Qué ha descubierto la ASF en su vigilancia de los recursos destinados a la educación, del mayor fondo nacional?

4.3 Irregularidades en el FAEB detectadas por la ASF

En el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal de 2010, sólo para tomar el más reciente entre otros múltiples que ha emitido la ASF (en el momento de escribir estas líneas, el detalle de las observaciones y acciones de la Auditoría sobre el ejercicio 2011 está reservado hasta su publicación en la segunda mitad de 2013), ésta imputó una serie de irregularidades a diversos órganos de la administración pública federal y de las entidades federativas en el manejo, destino y aplicación de los recursos del FAEB, en particular en el pago a comisionados sindicales y otros gastos referidos a pagos ilegales. El resumen mismo es extenso, pero su gravedad lo amerita (énfasis nuestro):

Principales observaciones vinculadas con recuperaciones [...]

- **Pagos indebidos con recursos del fondo a trabajadores comisionados al sindicato con goce de sueldo, por 1,216.8 millones de pesos, que representan 11.4% de las recuperaciones determinadas. Esta irregularidad se presentó en 25 estados.**
 - Recursos destinados a conceptos o gastos de operación **que no se vinculan con los objetivos del fondo por 986.6 millones de pesos, que representan 9.2% de las recuperaciones determinadas.** Esto se presentó en 25 entidades federativas y corresponden principalmente a **Congresos y Convenciones, Contratación de otros servicios, Gastos de Comunicación Social, Subcontratación de Servicios con Terceros, Materiales y Útiles de Oficina, Mantenimiento y Conservación de Bienes, Servicio de Telecomunicaciones, Asesorías Asociadas a Convenios, Otras Asesorías por la Operación, Gastos de Orden Social, Material Eléctrico, Productos Alimenticios para Personas, Mantenimiento y Conservación de Inmuebles, Otros Gastos de Publicación, Difusión e Información, Servicio Médico de Telesecundarias, Apoyo de Becas a Nivel Medio Superior, Apoyos al Sindicato, entre otros. Esta irregularidad se observó principalmente en Chiapas, Guerrero, Jalisco, México, Sonora y Veracruz.**
 - Los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas efectuaron pagos posteriores a la fecha de baja o durante los efectos de licencias sin goce de sueldo a empleados, por 200.9 millones de pesos.
 - Recursos por 191.3 millones de pesos, destinados para el pago de **compensaciones a empleados comisionados a la sección sindical estatal o a dependencias ajenas a la entidad ejecutora del recurso en los estados de Chiapas y Chihuahua.**
 - Los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Veracruz aplicaron recursos por 126.5 millones de pesos, para cubrir pagos a trabajadores adscritos a centros de trabajo no financiados con el fondo (educación media superior y superior o áreas no vinculadas con la educación básica o formación de docentes).
 - Los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz destinaron recursos por 97.2 millones de pesos, **para el pago de trabajadores adscritos a centros de trabajo “AGS” (centros clasificados para identificar al personal comisionado al sindicato).**
 - En ocho entidades federativas se efectuaron pagos indebidos por 73.1 millones de pesos, a empleados que estuvieron comisionados con goce de sueldo a dependencias ajenas a las secretarías estatales de educación o sus similares.
- [...]

- Bajo el rubro de Otras Irregularidades, se determinaron recuperaciones por 139.5 millones de pesos, que corresponden al **pago a personal contratado por honorarios cuyas actividades no corresponden a los objetivos del FAEB; pagos de sueldos y salarios a personas que no fueron reconocidas por los titulares de los centros de trabajo visitados; recursos no ejercidos por la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) al 31 de diciembre y que no fueron reintegrados a la TESOFE; pagos a personal que desempeñó un cargo de elección popular simultáneamente al periodo en que recibieron las remuneraciones con los recursos del fondo; pagos a trabajadores que estuvieron adscritos en centros de trabajo antes de la apertura o después de haber sido clausurados; pago a trabajadores con plazas que no corresponden al objetivo y fines del FAEB (nivel medio superior o superior, etc.); pago de personal sin contar con la compatibilidad de empleo; pago a trabajadores adscritos a centros de trabajo que no están incluidos en el catálogo de los servicios educativos del estado; productos financieros destinados a programas o conceptos no financiables con el FAEB; pago a trabajadores adscritos en centros AGD y que no cuentan con oficio de comisión; y deducciones no efectuadas a los enteros por concepto de cheques cancelados o pagos electrónicos en pagos a terceros institucionales.**

[...]

Evaluación de los resultados (Impacto, Eficiencia y Eficacia)

[...]

Si se considera que los recursos del fondo se deben destinar en su totalidad a cubrir las necesidades de la educación básica y formación de docentes, en 2010. Del total de personal pagado con recursos del FAEB, 9,448 trabajadores se encontraron comisionados a las secciones sindicales en las 32 entidades federativas; las entidades de Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México y Puebla fueron las que concentraron más de 50% de comisionados; asimismo, 1,313 empleados estuvieron comisionados

a otras dependencias ajenas a las secretarías de educación estatales o sus similares, situación que se identificó en las entidades de Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas; y por lo tanto, en ambos casos, los empleados realizaron actividades distintas a la educación básica o formación de docentes. (ASF, 2012)

El listado es chocante: con el FAEB se cubrieron, ilegalmente, otras tareas educativas de niveles distintos a la educación básica, lo que como tal es en principio ineficiencia, más que corrupción; o bien las autoridades locales se “prestaron” de las transferencias del FAEB para cubrir operaciones y compras de sus propias oficinas o de otros sectores de gobierno, de nuevo ineficiencia pero más grave que la anterior; y eso con el supuesto benévolo de que esas erogaciones se necesitaban y que el error fue, ante el apremio, financiarlas con el fondo equivocado. **Pero lo que es radicalmente indignante es el desvío por pagos a personal:** no había conocimiento de estos pagos en las escuelas donde supuestamente estaban asignados, o están asignados a escuelas que ya no existen (ver también la referencia al pago en escuelas no activas e inexistentes en 2012, en la infografía “¿las decisiones sobre el gasto educativo son adecuadas?”); se les paga aunque estén en otras dependencias —o así se registra— que estas auditorías no tocan; acumulan plazas en la misma escuela o en varias en el mismo horario, o son incompatibles por su distancia geográfica (como se verificó también en el trabajo con la muestra de estados del capítulo 6); les pagan aunque su licencia sea sin goce de sueldo; les pagan el sobresueldo de Carrera Magisterial pero no están frente a grupo, aunque las reglas de operación lo prohíben; son regidores, presidentes municipales, legisladores —obviamente con su correspondiente pago por dichas funciones— pero que siguen cobrando en la nómina magisterial; finalmente, hay un ejército de personas que reciben pagos ilegales del FAEB mientras hacen trabajo en sus secciones sindicales.

Como puede verse, estamos ante prácticas que no son ocasionales, sino recurrentes (desde 2007 hay evidencia señalada por la ASF al respecto) y generalizadas (con mayor gravedad en unos estados con respecto de otros, pero ni uno solo escapa a la irregularidad): **estamos frente a un problema sistémico, que amerita una corrección igualmente estructural.**

El desagregado de las acciones de la ASF retrata una letanía de boquetes para el gasto educativo a lo largo y ancho del territorio nacional. Brindamos una muestra parcial, sólo para dar cuenta de la creativa variedad en los desvíos, **siguiendo al pie de la letra el fraseo**

de la Auditoría para cada irregularidad; en todos estos casos "se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal", por los conceptos y con las características siguientes:

CUADRO 4.1
ALGUNAS IRREGULARIDADES EN EL USO DEL FAEB, SELECCIONADAS DE LA CUENTA PÚBLICA 2010

ESTADO	IRREGULARIDADES	ACCIÓN DE LA ASF REGISTRADA
Aguascalientes	<p>Pago a trabajadores comisionados a la sección I del SNTE.</p> <p>Pagos a trabajadores comisionados a otras dependencias ajenas a la educación básica, como la Secretaría de Desarrollo Social del H. Ayuntamiento de Aguascalientes, el Comité Directivo del Partido Acción Nacional (PAN), el Municipio San José de Gracia, la Secretaría de Finanzas de Gobierno del Estado de Aguascalientes, entre otras, asimismo, no fueron proporcionados los oficios de comisión respectivos, por lo que se desconoce su situación laboral.</p> <p>Pagos a trabajadores con cargo de elección popular con goce de sueldo.</p>	<p>10-A-01000-02-0194-06-010; 10-B-01000-02-0194-08-001 y -002, las dos últimas con promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.</p>
Campeche	<p>Pagos en los conceptos de "13 Partida 1702 Estímulo al Desempeño Administrativo (PAAE)", "W3 Partida 1507 Bono Extraordinario Pers Apoyo Asist Educ", "X0 Partida 1507 Día del Empleado Administrativo", "X6 Partida 1702 Ayuda por Servicios (PAAE)", "XE Partida 1702 Estim Antig Pers Apoyo y Asist Educ por años serv efect" y "XF Partida 1702 Estim Antig Pers Apoyo y Asist Educ por años serv efect", los cuales corresponden a convenios celebrados entre la SE y la Sección 04 del SNTE. Dichos conceptos de compensaciones, bonos y estímulos no están reconocidos por la SEP, considerándose gastos no financiables con los recursos del fondo.</p> <p>Se comisionó indebidamente a trabajadores federalizados en la sección 04 del SNTE, con goce de sueldo cuando dichas comisiones debieron ser otorgadas sin goce de sueldo.</p> <p>Pagos de conceptos de gastos que no corresponden a los fines y objetivos del fondo, como son arrendamiento de la bodega de libros de texto, adaptación y adecuaciones de oficinas en la dirección general de profesiones y dirección de educación media superior y superior de la SE, pago por inserción en el diario Tribuna de Campeche "Reconocimiento y Respaldo al Secretario General del Comité Ejecutivo Seccional SNTE", compra de regalos de fin de año.</p>	<p>10-A-04000-02-0197-06-002, -005 y -007.</p>

CUADRO 4.1 (CONTINUACIÓN)
ALGUNAS IRREGULARIDADES EN EL USO DEL FAEB, SELECCIONADAS DE LA CUENTA PÚBLICA 2010

ESTADO	IRREGULARIDADES	ACCIÓN DE LA ASF REGISTRADA
Chiapas	Pagos a trabajadores, comisionados a las secciones sindicales 7 y 40 del SNTE, los cuales no debieron ser financiados con los recursos del fondo.	10-A-07000-02-0200-06-004
Guerrero	Pagos a trabajadores comisionados al SNTE y no identificados como personal laboral, por los directores o responsables de los centros de trabajo visitados.	10-A-12000-02-0205-06-013
Jalisco	Pagos improcedentes de remuneraciones, con recursos del FAEB, a trabajadores comisionados a las secciones sindicales del estado de Jalisco. El estado proporciona un análisis jurídico de la normatividad que aplican para el otorgamiento de comisiones sindicales, donde argumentan que es un derecho del trabajador; sin embargo, se aclara que se observa el hecho de que al personal comisionado al sindicato, se le está pagando su sueldo indebidamente con recursos del FAEB, siendo que no es uno de los objetivos de fondo.	10-A-14000-02-0207-06-004
Estado de México	<p>Pagos a trabajadores adscritos a centros de trabajos con clave AGS; de los cuales, unos estuvieron comisionados al sindicato indebidamente con goce de sueldo, y otros se identificaron como personal homologado no transferido.</p> <p>Gastos que no corresponden a los fines del FAEB, como son pagos al sindicato por concepto de compra de vehículos, pagos de cursos para el personal del CECATI, eventos de fin de año, compra de equipo de cómputo para el sindicato.</p>	10-B-15000-02-0208-08-004 y -005, ambas con promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.
Morelos	<p>Pagos de compensaciones en diversos conceptos de la nómina ordinaria, tales como "BA Bono por el día del empleado administrativo", "CI Carrera Administrativa", "CN Cierre de Negociación", "TS Trabajo Social", "RV Riesgo Volcánico", y "VC Compensación por vida cara", que se otorgan con base en la Minuta de Acuerdos de la Sección Sindical con el Gobierno del Estado de Morelos, y constituyen compromisos del estado para ser cubiertos con recursos estatales.</p> <p>Se comisionó a trabajadores federalizados en la sección 19 del SNTE indebidamente con goce de sueldo; además, se comisionó a trabajadores estatales subsidiados en la misma sección sindical.</p> <p>Gastos no financiables con el fondo, como Compra de medallas para reconocimiento de 15, 20, 25, 30 y 35 años de servicio; compra de juguetes con motivo del Día del Niño y Día de Reyes; electrodomésticos y cubiertos; obsequios para diversos eventos; renta de audio para un evento de firma de convenio SEP-SNTE, y otros.</p>	10-A-17000-02-0210-06-005, -007 y -012

CUADRO 4.1 (CONTINUACIÓN)
ALGUNAS IRREGULARIDADES EN EL USO DEL FAEB, SELECCIONADAS DE LA CUENTA PÚBLICA 2010

ESTADO	IRREGULARIDADES	ACCIÓN DE LA ASF REGISTRADA
Oaxaca	<p>Pagos a prestadores de servicios contratados bajo el régimen de honorarios sin presentar los contratos correspondientes y pagos a personas con contrato que no realizaron actividades afines al FAEB, como son supervisión de obras, actividades político sindicales de las actividades de la sección XXII del SNTE y seguimiento de las mismas.</p> <p>Pagos a trabajadores docentes, de los cuales ostentaron algún nivel de carrera magisterial, que estuvieron comisionados indebidamente al sindicato con goce de sueldo, adscritos a un centro de trabajo con clave "AGS"; además carecen del oficio de comisión.</p>	10-A-20000-02-0214-06-004 y 006.
Veracruz	<p>Se desconoce el destino y aplicación de los recursos por mil 321 millones 993 mil 100 pesos, sin evidencia documental de que las aportaciones patronales del SAR-FOVISSSTE se pagaron por 789 millones 268 mil 200 pesos; pagos por 6 millones 61 mil 900 pesos a empleados adscritos a centros de trabajo no financiables; pagos por 2 millones 886 mil 600 pesos a empleados que ostentaron categorías que no fueron localizadas en el catálogo; pago de compensaciones al personal sin sustento normativo por 97 millones 927 mil 200 pesos; pagos por 94 millones 459 mil 600 pesos a empleados que causaron baja definitiva del organismo; pagos improcedentes por 91 millones 635 mil 100 pesos a personal comisionado a sindicato; pagos por un millón 787 mil 300 pesos a personal adscrito a centros de trabajo con clave "AGS"; pagos por 8 millones 917 mil 600 pesos a personal que tuvo diferencias en los niveles de carrera magisterial; pagos por 2 millones 531 mil 700 pesos por asesoría para el reclamo de la indemnización por daños causados por fenómenos meteorológicos; pagos por 2 millones 711 mil 700 pesos no financiables para modernizar la gestión educativa en el estado en todos sus niveles; pagos por trámites, certificaciones, traslados y custodia de valores de ejercicios anteriores por 3 millones 327 mil pesos; pagos de material didáctico de ejercicios anteriores por 28 millones 136 mil 300 pesos; compra de artículos personales para el Homenaje a los Maestros Veracruzanos por 4 millones 992 mil 500 pesos; compra de software por 4 millones 568 mil 30 pesos sin contar con la evidencia de los logros obtenidos; gastos de operación no financiables por 269 mil 300 pesos; pago de capacitaciones para educación media superior por 4 millones 270 mil 700 pesos; pagos para el programa educativo TELMEX Veracruz de ejercicios anteriores por 5 millones 413 mil pesos; recursos registrados como ejercidos sin efectuarse los pagos correspondientes por 50 millones 351 mil 400 pesos; otorgamiento de donativos por 2 millones 602 mil pesos; y 458 mil 800 pesos por pagos a empleados no identificados por el responsable del centro de trabajo.</p>	10-B-30000-02-0224-08-003 y 004, ambas con promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria; 10-A-30000-02-0224-01-010

Fuente: Elaboración propia con base en ASF 2012.

Aunque el sistema escolar del Distrito Federal no recibe recursos del FAEB, sino del Ramo 25, está también sujeto a auditorías semejantes. A pesar de que es administrado directamente por la SEP, en 2010 la ASF hizo observaciones por “Pagos a trabajadores en centros de trabajo AGS y AGD. Durante el ejercicio 2010 se utilizó para incorporar personal comisionado al CEN-SNTE” (acción 10-0-11100-02-0227-06-002, ASF 2012). Como puede verse, no hay mucho pie para argumentar que la recentralización traería por sí misma mayor eficiencia u honestidad, pues el sistema del D.F. jamás salió en estos veinte años del control de la SEP, que podía asegurarse del correcto ejercicio del gasto educativo en la misma ciudad en la que tiene su sede. **Ni siquiera el poder central ha podido o ha querido ser inmune a la captura que se describe en el capítulo 5 de esta obra.**

Antes de dejar este amargo recuento, vale hacer una aclaración: con frecuencia la Auditoría detecta una irregularidad tal como las arriba señaladas (de las cuales, como ya comentamos, se presentan en todas las entidades), pero el dictamen resulta limpio porque, según lo asienta la ASF, “el estado proporcionó la documentación que acredita el reintegro de los recursos a la cuenta bancaria del fondo que considera los intereses generados, e inició la investigación o pronunciamiento correspondiente, de conformidad con la normativa que le es aplicable, con lo que se solventa lo observado”. Es decir, **en el curso de la revisión, estados como Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit o Puebla depositan el monto de lo observado en**

su cuenta receptora del FAEB para “devolverlo” e informan que procederán a investigar las responsabilidades, con lo que esquivan un dictamen negativo. Quedan entonces tres ominosas preguntas pendientes: ¿de qué otro fondo, afectando su destino presupuestado original, tomaron el recurso para reponer el desvío? ¿Recuperaron con posterioridad los montos de esas “devoluciones”, colectando de las mismas personas pagadas ilegalmente dos años atrás? ¿Se aplican, además del resarcimiento económico, algún tipo de sanciones para los que entregaron y para los que recibieron ilegalmente?

4.4 Evaluación sin reformulación

Vimos en el apartado anterior que hay un recurrente desvío de fondos educativos que se usa fuera de su destino previsto. ¿Qué evaluaciones se realizan en cuanto al cumplimiento de las finalidades, en aquella parte que sí se emplea según la normativa?

Es a tal punto inercial la estructuración de los montos asignados a salarios docentes, que no hay propiamente una evaluación formal, de parte del gobierno, que sea pública, referida a la calidad del gasto en este aspecto. Se ha discutido con los sindicatos si el sistema de salarios vigente es el mejor para la economía familiar de sus agremiados, pero no se ha discutido con los padres si ese sistema de salarios es el mejor para impulsar el aprendizaje



de sus hijos (y su impacto sobre la economía familiar de la siguiente generación). **No se ha discutido ante los ciudadanos si el sistema de contraprestación económica para los maestros que tenemos es el mejor para el cumplimiento de la finalidad que tienen las escuelas**, o si hay alternativas posibles. En esa línea de argumentación, sería importante contar con evidencia empírica sólida y a nivel nacional sobre distintos escenarios para la distribución del pago a los docentes, por ejemplo, ver si se confirma la hipótesis de que podría tener un mejor efecto sobre las condiciones de aprendizaje destinar sueldos sustancialmente más altos en la entrada al servicio, y que, en cambio, los sobresueldos del tipo Carrera Magisterial, especialmente de los niveles más altos, fueran por montos menores.

Hay una gravísima inequidad magisterial que coincide con otras características regresivas que producen marginación para las escuelas: nuestro país es una empinada pirámide de salarios docentes y de acumulación de plazas que se concentra en las zonas con más servicios públicos y con más alto capital sociocultural de las familias de las que proceden los alumnos. **Además de la desigualdad entre los maestros mismos, el uso del presupuesto para el pago docente, en las condiciones actuales, es regresivo, porque beneficia a los niños cuyos padres tienen mayores ingresos y escolaridad más amplia.**

Las principales decisiones sobre el salario docente no tienen fundamento educativo ni diseño macroeconómico; son el resultado inestable de un proceso histórico de alianza y captura entre los gobiernos y los sindicatos: es un gasto que tiene mucha genealogía, pero poca lógica. Los pagos por aguinaldos, primas vacacionales y prestaciones análogas son una pesadilla administrativa y financiera por su desproporción —los aguinaldos que se otorgan llegan a 60, 90 o más días, frecuentemente con el Impuesto Sobre la Renta (ISR) correspondiente abonado a cargo del erario y no, como pasa en el régimen general de los trabajadores del país, a cargo del trabajador—, que busca compensar por una tortuosa vía el salario base. Las finanzas estatales crujen bajo el peso que representa cubrir esos compromisos para el personal “transferido”, es decir, para las plazas que en su conjunto fueron originalmente objeto de transferencia desde la SEP a los estados, a través de los convenios para operar el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

El programa nacional Carrera Magisterial (CM), en funcionamiento durante más de veinte ciclos, es también sumamente cuestionable en sus efectos últimos sobre el maestro como profesional de la educación y en el logro educativo de los alumnos que atiende. La incorporación reciente de un componente importante referido a los resultados de los alumnos en la prueba ENLACE a la ponderación de CM, no ha evolucionado a una evaluación de desempeño con el diseño adecuado; por el contrario, ha traído descrédito sobre la prueba por algunos actos de corrupción en su aplicación. En lugar de contagiar a Carrera Magisterial del propósito de ENLACE —el avance en el logro de aprendizaje como factor de la valoración y reconocimiento a los docentes—, esto fue contraproducente, Carrera Magisterial contaminó a ENLACE, en la loca carrera de algunos para absorber más recursos. **Así, los servicios personales, que en todo sistema educativo son el principal rubro de gasto, no han tenido una evaluación objetiva, imparcial y estratégica acorde a sus propósitos.**

Los otros rubros de gasto en la Educación Básica son de un importe significativamente menor: mientras que el FAEB recibió para 2013 un monto de 278,503 mdp, las bolsas de la Federación aprobadas para infraestructura, que incluyen diseño, construcción y mantenimiento (FAMIEB; Programa Escuelas Dignas; Mantenimiento; Diseño; Infraestructura Social de Educación) arrojan un gran total de 9,879 mdp. Las evaluaciones de flujo de recursos y cumplimiento de estándares son eminentemente técnicas, **y todavía no hay disponible un modelo que refiera propiamente cuál es el impacto específico de la infraestructura en las condiciones de aprendizaje.** Un paso reciente de gran esperanza es la publicación de la Norma Mexicana de Calidad de la Infraestructura Física Educativa NMX-R-021-SCFI-2013, que establece criterios para evaluar las condiciones físicas actuales y regular las que se ejecutarán de ahora en adelante (ver SE, 2013). Esta Norma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2013, y su vigencia comienza en el momento de redactar estas líneas.

Por su parte, los programas presupuestarios recibieron 38,255 mdp, de los cuales 15,689 mdp se van al programa Oportunidades (Tépach, 2013: 22), es decir 41% del total de los recursos. La SHCP, a través de su Unidad de Evaluación del Desempeño, encarga o retoma evaluaciones sobre los programas educativos incluidos en el Ramo 11, para justificar su inclusión en el Proyecto de

Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) que prepara para el siguiente año, a través de su Modelo Sintético de Información de Desempeño.

Revisando las fichas de las evaluaciones que se usaron para el presupuesto del presente año (SHCP, 2012b), tomamos algunos botones de muestra: la evaluación indica que en el **Programa Escuelas de Calidad** se amplió la cobertura, pero sin una estrategia específica y en él se incluye a escuelas en zonas de todo tipo, extinguiendo el criterio de marginalidad para la población objetivo. Del **Programa para el Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa**, se dice que “no se aprecian los efectos del mayor nivel de gasto que ha ejercido el programa”; por su parte, del **Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria** se asienta que “dado que no se cuenta con estudios que analicen los efectos del programa sobre la población beneficiaria, se desconoce en qué medida el PFT ha influido en estos resultados [mejora en el logro educativo], por lo que se recomienda que el programa efectúe un estudio en el que se analice si existen efectos sobre la población beneficiaria para cada uno de los componentes del programa”.

La evaluación del **Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas** es elogiosa y autorreferente: “es un Programa que incide de manera integral en las Escuelas Normales, ya que va dirigido a la superación de los docentes y alumnos así como al mejoramiento de las Escuelas Normales en su totalidad, de aquí que éste sea un gran acierto, el cual desde hace varios años la educación pública en México ha estado reclamando... En su Matriz de Indicadores correspondiente al ciclo 2012, se reportan importantes avances en cuanto a sus metas, lo cual indica que el Programa ha ido avanzando desde su creación hasta hoy día”. En el mismo tenor, la evaluación del Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (**PROBAPISS**) es una larga consideración del glorioso pasado normalista, sin referencia a áreas de mejora o propuesta de ajustes; la recomendación es que el programa en cuestión “continúe otorgando el apoyo económico para que los estudiantes de séptimo y octavo semestres puedan realizar sus prácticas de campo y servicio social. Lo anterior se basa en que las prácticas pedagógicas son parte de la formación del magisterio desde hace ya más de un siglo”.

En cambio, la evaluación del **Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio** es realmente útil para el rediseño de la política pública:

Fuera de la información documental que ofrecen las instituciones interesadas y de la que se recoge en el SIRAF, no existen mayores elementos de lo que ocurre en el proceso de actualización... se sugiere establecer mecanismos en conjunto con las autoridades educativas estatales para dar mejor acompañamiento a los cursos, sistematizar la recopilación de la opinión docente y tratar de evaluar las competencias adquiridas; el cambio que el curso impartido haya generado en la forma de dar clase del docente; y cualquier variación en el desempeño académico del alumno. Si bien ha mejorado la pertinencia de los cursos ofertados mediante una mejor selección de las propuestas que envían las instituciones de educación superior; las figuras educativas pueden elegir cualquier curso del Catálogo, independientemente de que les sea pertinente o no. El programa tendrá un mayor impacto cuando se establezcan elementos para vincular mejor la oferta de cursos con las necesidades de actualización de cada docente o de grupos de docentes, esto es, cuando defina mejor su población objetivo. El Programa establece solamente objetivos cuantitativos y no prioriza a las figuras educativas a atender. La población objetivo podría caracterizarse con mayor precisión, incorporando características varias de los docentes con preferencia de atención (modalidad, asignatura, nivel, programa en el que participa, etc.) para que autoridades, personal de supervisión y docentes tengan claridad sobre las prioridades nacionales de actualización. Finalmente, parece necesario definir un sistema de indicadores que ofrezcan al Programa los elementos necesarios para su seguimiento y evaluación, además de ayudarlo a comunicar a las instancias de presupuesto su enorme importancia y la necesidad de contar con recursos suficientes. (SHCP, 2012b).

En las evaluaciones que estamos comentando **hay pistas imprescindibles para ajustar un gasto más efectivo y eficiente:** desde establecer que el programa en cuestión no parte de un diagnóstico ajustado (por ejemplo, el **Programa Nacional de Lectura**, que a decir de los evaluadores no tiene ubicada a su población objetivo –las figuras educativas que, al carecer de materiales y métodos

para promover la lectura, no favorecen las competencias comunicativas de los alumnos como sería deseable— y por lo tanto usa un sistema de indicadores y datos estadísticos incongruentes con la finalidad del programa), hasta la severa crítica de que el **Programa de Becas** no incluya como indicador global el efecto que tiene en la realidad para detener la deserción escolar:

Merece destacarse la evaluación de **Aulas Telemáticas en Primaria**, programa que quedó a cargo de dar continuidad a Enciclomedia: “La revisión documental y las entrevistas a los responsables del Programa evidencian que la operación de Enciclomedia, así como casi la totalidad del presupuesto, han estado concentrados mayoritariamente en el equipamiento y soporte técnico (pagos comprometidos a proveedores). Se estima que esta focalización, en buena medida, ha ido en desmedro del impulso a las estrategias pedagógicas”. El programa, que en 2012 tuvo una asignación de 3,175 mdp, fue eliminado del PEF 2013, sin que quede claro lo oportuno de la decisión, ni cómo serán financiados los pagos correspondientes; como ilustra la participación de Alberto Serdán en esta obra, **la tecnología para educación ha sido una de las áreas más enredadas del gasto educativo.**

Adicionalmente a la SHCP, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) coordina evaluaciones específicas de desempeño con esa misma Secretaría y sobre todo realiza evaluaciones de consistencia y resultados, que van más a profundidad en la investigación. Por ejemplo, la evaluación retomada por la SHCP acerca del Programa de Formación Continua que citamos párrafos arriba, es en realidad una síntesis de la evaluación realizada por el Consejo (Coneval, 2012). **La observación recurrente de Coneval para los programas del sector educativo es que se requiere evaluación de impacto, saber si efectivamente cumplen su propósito en relación con la mejora de la calidad educativa.**

Los cientos de miles de páginas de las evaluaciones y las recomendaciones de los evaluadores tienen una incidencia muy limitada en la práctica: los funcionarios mayores de la SEP y las secretarías estatales toman pocas decisiones contundentes y a partir de ello, verdaderas reformulaciones a los programas. La rendición de cuentas, con esta valiosa información, no involucra al ciudadano común ni a las comunidades escolares a las que se refiere y, lo más grave, estos análisis no ilustran las

decisiones de los diputados en la aprobación de ampliaciones, reducciones o cancelaciones de los programas.

4.5 Vigilancia sin sanción

Regresemos al caso de los pagos ilegales para acabar de caracterizar el círculo roto. La ASF concluye la sección sobre el FAEB en el Informe de la revisión de la Cuenta Pública citando haciendo tres recomendaciones: a) **revisar la procedencia de los beneficios** (una forma elegante de decir que son improcedentes) pactados por las secciones sindicales y los estados, **y que cualquier otro estímulo futuro esté asociado con un indicador de calidad y de logro, rendimiento o aprovechamiento educativo;** b) **que los recursos no se queden en el camino**, sino que se usen con los criterios del Acuerdo 482; c) que, tal como ha sido la demanda constante de organizaciones de sociedad civil, **los sistemas de registro permitan saber dónde están los maestros y así evitar el saqueo de otros que los suplantán en el pago debido:** “ permitan la ubicación del personal en sus lugares de adscripción y se minimice el riesgo de erogar recursos a personal que no devenga correctamente lo pagado” (ASF, 2012).

Desde 1998, con las reglas del FAEB y reforzadas con el Acuerdo 482 de 2009, no hay cabida legal a los desvíos, pero el hecho de que **los funcionarios de las entidades prefieran que se produzcan observaciones en lugar de poner un correctivo serio y definitivo, da mucho que pensar.** Pareciera que no les importa a nivel estatal la dinámica del descrédito público; por el momento, eso es más una posibilidad virtual, pues éstos no son temas que suban todavía con frecuencia a los medios de comunicación locales. Para aquellos que esquivan las observaciones a través del expediente de “reintegrar”, **reponerle fondos a la Federación desde las arcas locales, siempre escasas proporcionalmente, pareciera no causarles mayor problema ni con el congreso local ni con los contribuyentes de la entidad:** pueden darse el lujo —nunca mejor dicho—, a pesar de que todas las entidades tienen graves problemas para una recaudación que las deje boyantes, pues como sabemos, después de los fondos federales, hasta ahora su siguiente mecanismo favorito de financiamiento ha sido la contratación de deuda inmoderada.

Según el mecanismo previsto formalmente, no encontramos referencia de que, sobre estas irregularidades, las autoridades de los estados informen a la Secretaría de la Función Pública (SFP) —¿es creíble que no estén enterados hasta que llega la ASF?; si ya les habían hecho las mismas observaciones en los ejercicios pasados, ¿es creíble que los abusivos los volvieran a sorprender?— ni de que los órganos locales de auditoría informen a la ASF oportunamente, a pesar de tener la ventaja de la cercanía con los hechos. ¿Sólo se dan cuenta dos años después, con la llegada de los auditores federales?

Muchas preguntas y pocas respuestas ante el desvío recurrente; sinteticemos con el Cuadro 4.2.

Más de 3,000 millones de pesos se escapan durante el ejercicio regular; sin embargo, **la vigilancia posterior no conlleva consecuencias estructurales de rediseño:** ese gasto desviado de lo educativo vuelve a ser programado año tras año por la SHCP, la Cámara lo aprueba, las autoridades estatales entregan sin mayor restricción los pagos; los auditores federales saben que se lo van a volver a topar. En contraste con el círculo de la Figura 4.1, podemos trazar el ciclo del daño recurrente que se da por los pagos ilegales (ver Figura 4.2).

Con la evidencia en mano, ¿la Auditoría podría tener una actuación también correctiva? Ya que la corrección no la harán por virtud los funcionarios de las entidades, **¿se puede obligar a las autoridades estatales y a los “beneficiarios” a devolver el dinero, en lugar de los contribuyentes, y sobre todo que reciban una sanción tal que inhíba la repetición del ciclo?** El ingente trabajo dedicado por la ASF para marcar las faltas pareciera que se toma de parte de los funcionarios estatales, en los hechos, por un inofensivo regaño de papel.

Pensar que el rol que le toca jugar a la ASF para el gasto educativo se ha reducido a ser detallado notario del desfalco —por más que la fe de hechos se haya realizado con perseverancia y rigor— sería de gran desánimo para los ciudadanos. En cambio, **estamos convencidos de que sus atribuciones de ley sí le facultan para ir más allá del registro de las irregularidades,** los pliegos de observaciones y las recomendaciones generales.

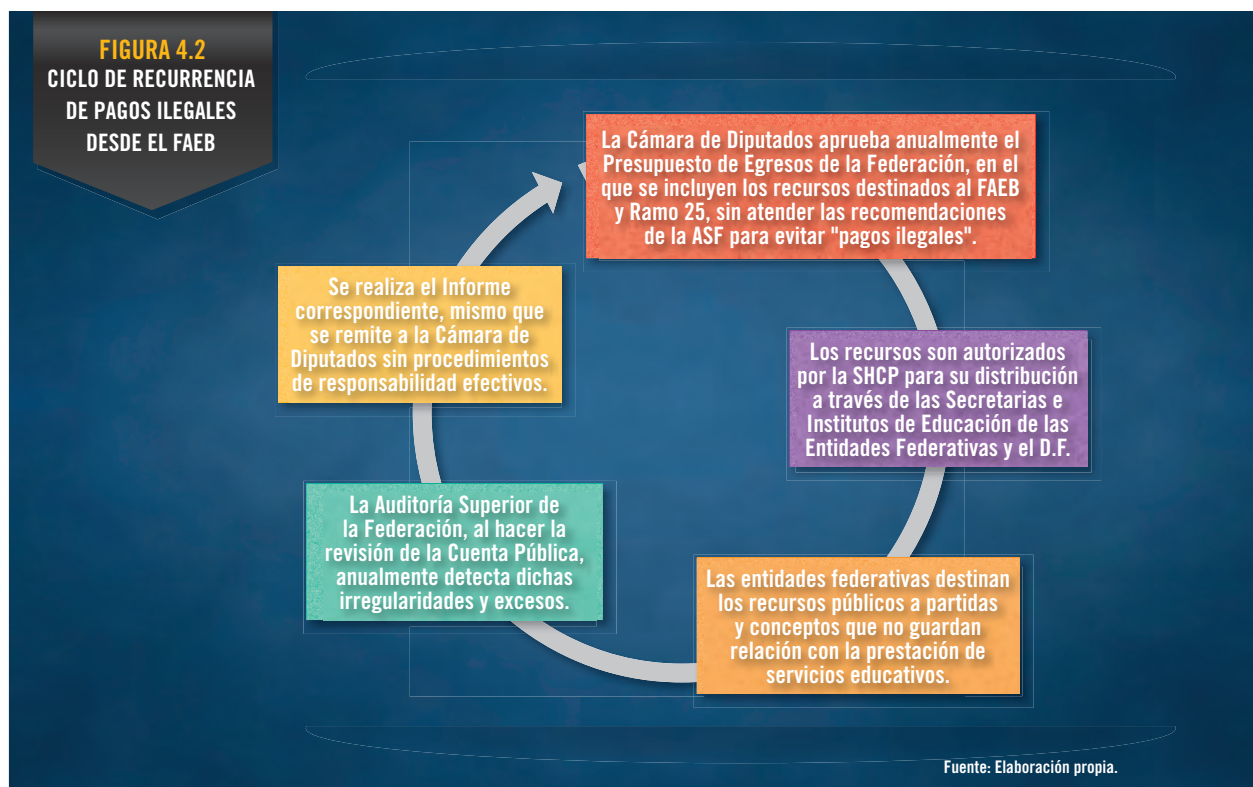
En el apartado 4.2 anotamos cómo el Artículo 79 Constitucional y el Artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal configuran el mandato a la ASF para revisar el destino del FAEB; en cumplimiento de ello, la Auditoría investigó y determinó, año tras año al menos desde 2007: “probable

CUADRO 4.2

RESUMEN DE LOS PAGOS ILEGALES DETECTADOS EN EL INFORME DE RESULTADOS 2010 DE LA ASF
(EN MILES DE PESOS)

Comisión sindical	1,474,188.7	47%
Pago de personal asignado a Centros AGS	584,737.4	19%
Transferencias al SNTE	841,400.1	27%
Pago de personal asignado a Centros AGD	200,818.1	6%
Comisión para ejercer cargos de elección popular y otras dependencias	22,721.4	1%
Licencia con goce de sueldo indebido	25,791.1	1%
TOTAL	3,149,656.8	100%

Fuente: elaboración propia con datos de ASF 2012.



daño, perjuicio o ambos" ante los pagos ilegales. Pero además, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRC), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2010, estableció todavía con más detalle sus facultades y obligaciones (énfasis añadido):

Artículo 15.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

XVI. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Para el fincamiento de las responsabilidades a que se refiere el párrafo anterior; **tramitará, substanciará y resolverá el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias previsto en**

esta Ley, por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales conforme a los ordenamientos aplicables.

También promoverá y dará seguimiento ante las autoridades competentes del fincamiento de otras responsabilidades a las que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **y presentará denuncias y querrelas penales;** [...]

Artículo 49.- **Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:**

- I. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, **y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones;**
 - II. **Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;**
 - III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - IV. **Presentar las denuncias y querrelas penales,** a que haya lugar; y
 - V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.
- [...]

Artículo 53.- Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas y de la Auditoría Superior de la Federación, **no eximen a éstos ni a los particulares, personas físicas o morales, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.**

Artículo 54.- Las responsabilidades resarcitorias señaladas, **se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.**

Aplicada esta normativa al caso de los pagos ilegales, sostenemos que hay todos los elementos para que la Auditoría no tenga que esperar al caso omiso que hagan los órganos de vigilancia estatales a sus informes. **Puede fincar responsabilidades administrativas y penales, así como el resarcimiento de daños y perjuicios a la Hacienda pública federal, en contra de servidores públicos federales y estatales,** en función de las irregularidades asentadas en los Informes del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que bien podrían individualizar a los funcionarios responsables de esas irregularidades.

Siguiendo el ciclo de la Figura 4.2, la Cámara de Diputados ha recibido en los últimos años la información de parte

de la Auditoría; ése es el origen de las disposiciones con las cuales obligaron a la SEP y a los estados a presentar la información sobre maestros pagados con el FAEB, con énfasis en las incompatibilidades temporales y geográficas para acumular plazas, y en las comisiones no educativas. La SEP publicó, según lo previsto, los informes trimestrales en su portal electrónico, bajo el rubro de “Cumplimiento del Artículo 9 del PEF” en 2010 y 2011, luego “Cumplimiento del Artículo 10 del PEF” en 2012. Esa disponibilidad de información ya desapareció del portal actual, una recaída en la información accesible a los ciudadanos, que permitió en su momento hacer el reclamo muy específico sobre el abuso que representa el pago desde el erario para los comisionados sindicales; el PEF 2013 ya no lo incluye en su texto.

La Cámara de Diputados no hizo reformulación alguna al presupuesto para efectivamente recuperar lo perdido e impedir nuevos desvíos en el ejemplo que estamos detallando para el año 2010 ni para salir al paso de los “reintegros”, que para el año en cuestión llegaron a 1,696 mdp, 54% de los 3,149 mdp de las irregularidades detectadas por la Auditoría, algo que claramente puede configurarse como “omisión legislativa”. Las disposiciones preventivas y de obligación de reporte sobre el uso del FAEB (y del FAETA, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos) que eran parte integral del PEF entre 2010 y 2012, pasaron por aprobación de ambas Cámaras a la Ley General de Contabilidad Gubernamental –que data de 2009– en un nuevo artículo, el 73, con entrada en vigor el 1 de enero de 2013. Queda la esperanza de contar con la información, pero implica una redoblada vigilancia de los ciudadanos. De nuevo, con la gran dedicación que le caracteriza, la ASF publicó en 2013 un documento sobre las observaciones recurrentes en los fondos federales. En su análisis del FAEB para la década que pasó, la Auditoría subraya la **opacidad en el proceso de su distribución; destaca la incongruencia de la fórmula misma,** pues no sólo no se ha desarrollado el índice de calidad que debiera incorporar, sino que al ser su irreductible masivo los sueldos de los maestros (hasta 95% del monto global del FAEB), la fórmula se calcula por matrícula de alumnos, no por el número de maestros; critica también que el diseño de los años sucesivos es sobre el presupuesto original, y no sobre las ampliaciones que se dieron en el curso del año, por lo que automáticamente se genera un déficit para las obligaciones (ver en esta misma obra el apartado sobre el gasto educativo en Guerrero, que padece dramáticamente por esta situación); **la fórmula**

es desfavorable para los sistemas con más necesidad, y el fondo de “complemento” se aplica sin transparencia. El documento aborda también, con un lenguaje cuidadoso, los abusos que hemos señalado en apartados anteriores: la distorsión de la doble negociación, la interpretación inadecuada de los estados para mandar dinero a partidas no financiables con el FAEB, el desorden para identificar comisionados sindicales y tener una plantilla confiable de los verdaderos maestros frente a grupo. También presenta omisiones de la parte federal, que por nuestra parte habíamos ya referido: la SEP no realiza actividades de seguimiento y evaluación, y se desentiende del manejo de los recursos transferidos; no hay evaluación del fondo como tal; Hacienda, SEP y las entidades no han calculado objetivamente cuál es el costo actual del sistema educativo.

La vía del diagnóstico es, por supuesto, imprescindible para orientar la corrección; sin embargo, el recuento histórico de desorden y captura indica que no basta; la falta de sanción concreta favorece la recurrencia del desvío.

4.6 Recapitulación: rendir cuentas y restablecer el ciclo

El derecho humano a la educación de calidad, que nuestra constitución reconoce, se ve violentado cuando los fondos públicos educativos, de por sí un recurso escaso, se desvían de su destino y son asignados como salarios a personas que no les corresponde, o se usan para pagar bienes y servicios que no sirven a los niños, sino que se sirven de ellos.

Como se verá en el capítulo 6, la forma en que se distribuye el gasto en educación es de por sí regresiva, pero la inequidad se agrava en la práctica cotidiana cuando el gasto está sujeto a depredaciones que quedan impunes y se reiteran ciclo tras ciclo. La insensata y ofensiva proliferación de comisionados sindicales es contraria al ideal de la escuela pública, gratuita y laica. Las iniciativas “¿Dónde está mi maestro?” y “Fin al abuso” han convocado cientos de miles de voluntades para pedir que las autoridades marquen un alto a esta sangría, que no sólo implica montos considerables, sino que esencialmente financia un sistema de captura a favor de la cúpula sindical.

Voceros de la cúpula se dicen doloridos por las condiciones de los maestros multigrado, o apelan a las lamentables condiciones de contexto de muchas escuelas; lo que no dicen es que sus propios sueldos y los de miles de figuras fuera del aula, tomados ilegalmente año tras año de los fondos que no tienen esa finalidad, servirían para mitigar esas situaciones.

Hay un círculo vicioso que se ha repetido por años: sin tomar en cuenta las observaciones de su propio órgano de control, que es la ASF, la Cámara de Diputados presupuesta el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica, el FAEB, sin introducir controles eficientes. La SHCP envía recursos a los estados, y a la SEP, para el caso del D.F., sabiendo que se convierten en pagos y “apoyos” que mantienen viva la estructura de control territorial con que sofoca a los maestros. Ese dinero desviado financia una extensa burocracia paralela que acaba por prevalecer; las más de las veces, sobre los funcionarios que recibieron oficialmente el mandato, y ponen un filtro, graduado según su conveniencia, a la política pública educativa. Dos años después de realizados los pagos, la ASF documenta irregularidades con gran detalle, que sí informa pero no inicia todas las sanciones que podría, según sus atribuciones de ley. El Informe de la Cuenta Pública, en el que la ASF hace el recuento de desvíos, no es tomado en cuenta por la Cámara de Diputados. El ciclo reinicia cuando la Secretaría de Hacienda concentra el presupuesto del año siguiente y lo envía de nuevo a la Cámara sin que nadie haya propiamente corregido el asunto, ni para castigar lo ya hecho ni para impedir que se siga haciendo.

Estos pagos ilegales y esos apoyos ilegítimos son indignantes porque son un ejemplo más de la pérdida ya añeja de Rectoría del Estado en el campo educativo, que referimos en el capítulo 1. Es muy grave pero tan común el abuso, que muchos se alzan de hombros y dicen: “así es y así ha sido desde siempre”, “no hay nada que se pueda hacer”; o bien: “corregirlo pone en peligro la gobernabilidad” y toda una sarta de justificaciones del mismo estilo.

El global del gasto educativo no se evalúa en su finalidad central: los programas reciben fondos, se les reducen, aparecen y desaparecen del presupuesto, sin pasar por el tamiz de su eficacia misma, que es el máximo logro de aprendizaje posible para niñas, niños y jóvenes de México; como ya se expuso con evidencias, ello no ocurre en lo que respecta al pago de los maestros ni al gasto en infraestructura,

becas o incorporación de tecnología, ni en los recursos para atender la condición de discapacidad o favorecer la lectura, tampoco para consolidar la formación inicial o la formación continua de los maestros.

Cuestionar la ineficiencia y pedir sanción para el desvío no se traduce en que se disminuya el aporte que los contribuyentes damos para que la escuela sea pública y gratuita: precisamente, lo que exigimos es que se haga una asignación efectiva y una distribución equitativa de esos fondos, que se castigue la ilegalidad patente y que se impida una nueva captura. Evaluar sin corregir,

detectar sin sancionar, registrar sin rendir cuentas en serio, no son opción. Si el círculo sigue roto, seguirá siendo un círculo vicioso. La Constitución establece en el Artículo 31, fracción IV, la obligación que todos nosotros tenemos de pagar contribuciones para el gasto público; correspondientemente, en el Artículo 134 la responsabilidad para las autoridades de que los fondos "se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados". **Se trata de nuestro dinero, el de todos; pero además, y muy por encima de ello, se trata de nuestros niños, los de todos.**

Referencias

Auditoría Superior de la Federación (2012). *Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Auditoría Superior de la Federación (2013). *Recurrencia de las Observaciones de Auditoría en el Gasto Federalizado 2000-2010*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Coneval (2012) *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Educación.

Secretaría de Economía (2013). Norma Mexicana de Calidad de la Infraestructura Física Educativa – Requisitos (NMX-R-021-SCFI-2013). Disponible en: <http://200.77.231.100/work/normas/nmx/2010/nmx-r-021-scfi-2013.pdf> [consulta: julio de 2013]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012a). *Presupuesto Ciudadano 2012*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012b). *Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD), Presupuesto de Egresos de la Federación 2012*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tépach, Reyes (2013) *El Presupuesto Público Federal para la Función Educación 2012-2013*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, SAE-ISS-09-13, abril de 2013, México.

DILEMAS EN EL GASTO EDUCATIVO: EL CASO DE GUERRERO

Mexicanos Primero

Para dar cuenta de los enormes retos educativos que tiene el estado de Guerrero, hay que considerar la dificultad socioeconómica que tienen, en su punto de arranque, los niños, niñas y jóvenes de la entidad. Tres de cada cuatro niños y jóvenes guerrerenses entre 0 y 17 años de edad se encuentran en condiciones de pobreza. De éstos, 40.1% se encuentran en pobreza moderada y 34.5% en pobreza extrema; en resumen, de la población potencial para la educación obligatoria, alrededor de un millón sufren de graves carencias (Unicef/Coneval 2013: 65).

El estado es la undécima entidad del país por el tamaño de su matrícula escolar y su plantilla docente de educación básica. Durante el ciclo 2010-2011 estuvieron inscritos 911,116 alumnos, con 46,821 docentes asignados a ellos (SEP 2012a: 38, 98,146). Según las estimaciones del INEE, en Guerrero está llegando al sexto grado de primaria en tiempo y forma sólo 63.6% de la generación, mientras que al tercero de secundaria sólo lo hace 51% y llega con trayectoria ininterrumpida a tercero de bachillerato únicamente 20.7% (INEE 2013: indicador AT04, tabla 2012 ATRel T-ED12).

Buena parte de la generación sufre abandono y rezago; para los que permanecen, el logro de aprendizaje está lejos de lo ideal: usando de referente el dominio de matemáticas, alrededor de la mitad de los alumnos terminan la educación obligatoria en el rango de logro Insuficiente

en la prueba ENLACE (49.3% en ENLACE 2012, para alumnos de 3° de secundaria), mientras que, de la muestra de alumnos que presentó PISA en 2009, también para matemáticas, 71.3% se ubicaron en niveles menores a 2.

Como se ha dicho, el principal rubro de gasto educativo son los salarios de los docentes, pero no queda claro cuántos son y qué funciones realizan. Por ejemplo, la posible ampliación del número de docentes pagados con el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB) llama la atención: la Auditoría Superior de la Federación registró 65,455 trabajadores educativos pagados a través del FAEB, para el año 2010 (ASF 2012: 6), mientras que la SEP, para el primer trimestre de 2012, reportó 87,740 trabajadores: 76,986 trabajadores de jornada completa, 420 mil plazas de Hora/Semana/Mes y 630 con plazas de honorarios (SEP 2012b:55); esto implica, en apenas dos años, al menos 11,000 nuevas contrataciones y podría llegar hasta un máximo de 22,000.

En el caso de Guerrero, ante la baja inversión estatal, el monto correspondiente que la Federación transfiere al estado desde FAEB se asigna actualmente como una ampliación inercial, pues el ajuste de la inflación es superior a lo que le tocaría si se aplicara la fórmula regular. Considerando que en el PEF 2012 se asignó a Guerrero 12,284 mdp, en 2013 le corresponderían 12,689 mdp, si se aplicara la fórmula; simplemente el ajuste de la inflación sobre el monto de 2012 arroja una cantidad superior; 12,714 mdp, que son los que le fueron autorizados

(SHCP 2012). De ese modo, el fondo federal sencillamente se actualiza al costo actual, y así se programa su entrega.

Para captar el punto de vista de los funcionarios sobre el gasto educativo en el estado, realizamos entrevistas confidenciales en este año. A juicio de ellos, la principal dificultad es que la aportación del FAEB para Guerrero no tiene como base de cálculo el monto real ejecutado en el año anterior, sino el monto presupuestado originalmente, que no incluye los aumentos concedidos tras las negociaciones con la sección sindical. Es decir, año con año el desfase se agrava, pues los aumentos salariales llevan a compromisos que están muy por encima de la suave pendiente de los aumentos anuales del FAEB. Según el cálculo que hacen, la diferencia entre lo que recibirá de la Federación y lo que Guerrero tiene comprometido para ejercer en el año produce un boquete de 2,800 mdp para 2013; desde su perspectiva, suman 7,000 mdp los recursos no entregados desde 2008 hasta 2013, que llegarían a cerca de 20,000 mdp si se consideraran la inflación, multas y recargos generados en ese periodo. Argumentan que la práctica de la SHCP de no considerar como “presupuesto irreductible” la suma del presupuesto originalmente autorizado con las ampliaciones presupuestales del año en curso, es una incorrecta interpretación de la Ley de Coordinación Fiscal. Así, en lugar de los 12,714 mdp autorizados, si se usara el procedimiento que proponen, correspondería a Guerrero una suma cercana a los 15,000 mdp.

Reconocen que la virulenta presión de la sección sindical, la Coordinadora de Trabajadores de la Educación del Estado de Guerrero (CETEG), hace al gobierno estatal aceptar demandas que se traducen en malas prácticas administrativas. Además de la venta y herencia de plazas, y de la colocación de funcionarios intermedios en las estructuras de administración, al sindicato se le ha permitido fraccionar plazas vacantes para que ingrese un mayor número de maestros utilizando el presupuesto asignado: una plaza autorizada de jornada completa se fracciona por horas, o en dos o tres “plazas” con salarios muy bajos, recurriendo a categorías de bajo pago que son anacrónicas en la actualidad, como “bachiller docente”, pero que el estado acepta como parte de su catálogo, para justificar los pagos. En el tiempo, los beneficiarios de esas plazas fraccionadas buscan incrementar su categoría y pagos, y a lo largo del proceso adicionalmente generan para el gobierno estatal nuevas cargas presupuestarias, por los derechos de seguridad social: donde había antes un paquete de prestaciones a

financiar, ahora hay tres, aunque nominalmente el costo de la plaza original se conserve.

En los años recientes y apelando a la mediación de la SEP para convencer a la SHCP, se han transferido a Guerrero recursos para aliviar momentáneamente las crisis presupuestarias. Los funcionarios ponen el ejemplo del año pasado, cuando desde el Ramo 11 se transfirieron al estado 1,000 mdp, pero etiquetados como “apoyo extraordinario”, no regularizable (es decir, no recurrente ni programable en automático para el siguiente presupuesto).

Afirman los entrevistados que las aplicaciones del FAEB al menos conllevan cierto orden en las cuentas para la Secretaría de Educación de Guerrero (SEG); en otras áreas del gasto educativo que maneja directamente la Secretaría de Finanzas y Administración, como el pago a maestros estatales “subsidiados” —en sus cálculos, alrededor de dos mil personas— no hay claridad de su función o sus estructuras de pago. Una presión adicional que han registrado viene de los municipios: la SEG paga la luz y el agua de todas las escuelas del estado, pero los municipios no soportan documentalmente los importes que reclaman a la SEG; es habitual que inflen los pagos como mecanismo para obtener financiamiento adicional.

Las consecuencias son devastadoras: el rezago en los otros aspectos de gasto educativo afecta también el desempeño, pues no hay posibilidad de mejoras en infraestructura, ni para la compra de materiales, al punto que incluso en la capital del estado algunas secundarias piden a las familias de los estudiantes de nuevo ingreso que compren por su cuenta el mesabanco de sus hijos, pues no se cuenta con dotación suficiente de este recurso tan elemental. “Haciendo un agujero para tapar otro”, **el estado ha omitido realizar los pagos que le corresponden como empleador** (ISSSTE, FOVISSSTE, SAR, ISR), que los entrevistados estiman por un monto acumulado de 5,000 mdp. Para el caso de algunas jubilaciones, los montos que se entregan no vienen de cuentas para el retiro, sino del líquido de otras partidas, pues no se establecieron **en su momento ante el déficit presupuestario. Actualmente, en sus cálculos, la SEG sólo cuenta con recursos para pagar la nómina hasta la primera quincena de diciembre.**

Con el marco que establecemos en esta obra, Guerrero ilustra con trazos agudos el Malgasto: su lógica no la determina el derecho de los niños a aprender; sino que

prevalece la lucha de los adultos por distribuirse beneficios económicos. No sólo la planeación no se hace en forma adecuada, para garantizar suficiencia, eficiencia y transparencia, sino que las movilizaciones callejeras, la captura de espacios en la administración y el peso electoral de las estructuras sindicales determinan el pago de los maestros y distorsionan el conjunto del presupuesto. Al respecto, los entrevistados afirman que la descoordinación entre el gobierno federal y el estatal impidió que la SEG mantuviera su posición con firmeza; durante el paro de labores de la CETEG, implementaron un operativo para verificar cuáles escuelas estaban en paro, ya que los supervisores reportaban que todo estaba bien; sin embargo, dicen que fue decisión de funcionarios federales la liberación de los manifestantes magisteriales aprehendidos por las fuerzas de seguridad estatal y los acuerdos de inmunidad, dejando al estado sin margen para aplicar las sanciones administrativas por incumplimiento que tenía previstas para inhibir el abandono de las escuelas por sumarse a las movilizaciones.

Como se ve en los análisis detallados del capítulo 6 de esta obra, en Guerrero el gasto es regresivo, aportando

objetivamente menos para las escuelas de los alumnos más vulnerables. En la revisión que confronta los registros de pago por Clave de Centro de Trabajo con las asignaciones docentes a las respectivas escuelas, se revela que una parte sustantiva de los centros escolares incluye a personas con clave de pago pero sin labor específica ni asistencia real a la escuela: **muchos en la nómina, pocos atendiendo a los grupos.**

Como ocurre también en Oaxaca o Michoacán, se presenta un dilema: hacer ampliaciones significativas del presupuesto para esas entidades es imperioso, pero si ello ocurre sin reordenar a fondo su aplicación, evaluación y vigilancia, se corre el riesgo inminente de que esos montos adicionales signifiquen de nuevo ampliar el abuso en la captura de renta, sin crear condiciones mínimas, universales y equitativas, para ejercer el derecho a aprender. La solución del nudo gordiano es cortarlo: sin un rediseño global del gasto, en su componente de coordinación fiscal y en su dimensión de compromiso político exigible por los ciudadanos a los gobernantes, los pequeños ajustes sólo estarán comprando caro un poco de tiempo, sin resolverse en una solución sustentable y transparente.

Referencias

Auditoría Superior de la Federación (2012). *Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Consejo Nacional de Evaluación de la Política y Desarrollo Social (2013). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*, México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2013). *Panorama Educativo de México 2012*, México, Instituto Nacional para la evaluación de la Educación.

Secretaría de Educación Pública (2012a). *Principales cifras ciclo escolar 2010-2011*, México, Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Educación Pública (2012b). *Informe de Cumplimiento del artículo 10 del PEF*. Reporte del ejercicio de los fondos FAEB y FAETA. Primer trimestre de 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). *Fórmula del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal 2013*. Aplicación de la Fórmula por Entidad Federativa, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

LA VOZ DE LOS MAESTROS: ENTRE EL DESORDEN Y LA OBSTRUCCIÓN¹

“Yo pienso que de todos modos ocuparon muchos recursos y el beneficio real a las escuelas fue mínimo”.

¿Qué sucede con los recursos cuando llegan a la escuela? ¿Qué tan grande es la brecha entre la necesidad y el apoyo que reciben las escuelas? ¿Quiénes deciden ese apoyo? ¿Mejora la situación de los niños cuando el gasto atiende las necesidades? ¿Qué relación existe entre los recursos y los resultados educativos? Estos fueron algunos de los temas que quisimos dialogar con nuestra informante.

Soy directora de un Centro de Atención Múltiple (CAM) en donde trabajamos con alumnos con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales. Aquí los recursos que recibimos pocas veces atienden nuestras necesidades, lo cual resulta sumamente frustrante. Esta distancia entre las necesidades que tenemos y los recursos que recibimos ocasiona dos problemas. **En primer lugar, que la necesidad persista.** Ello me obliga a buscar los recursos necesarios para cubrir cada necesidad, quitándome tiempo que puedo dedicarle a la escuela y a mi equipo de maestras.

Por ejemplo, yo necesitaba unas rampas para los niños, pero nadie satisfizo mi necesidad; no hubo manera de que me proporcionaran ese apoyo. Cuando recibimos apoyo del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIFED) o de la autoridad local, ellos nos comunican el presupuesto disponible y con base en éste nosotros priorizamos las necesidades, pero la escuela se va arreglando por partes. En mi opinión son parches que no resuelven los problemas.

En otros casos nos ayuda mucho recibir recursos por medio de algunos programas, como Escuelas de Calidad (PEC). Sin embargo, también ahí nos enfrentamos con varios problemas. En primer lugar, no siempre puedo adquirir lo que yo considere que va a repercutir de mejor manera en los niños. A veces me dan la libertad de asignar esos recursos, pero otras no. En ocasiones la decisión depende de otras personas, quienes deciden a qué aspectos se destinarán esos recursos, aunque en el manual esté autorizado el recurso que yo propongo. Otro problema es que PEC nos exige llenar algunos formatos, pero tengo que hacerlo varias veces porque –sin razón alguna– me modifican el presupuesto. No me parece que todos estos

¹ Este trabajo es el resultado de la información recabada en entrevistas a profundidad. Este reporte fue elaborado por Manuel Bravo Valladolid y revisado por el informante previo a su publicación.

problemas se deban al programa, sino a las autoridades que toman estas decisiones.

Cuando persigo los recursos también encuentro más obstáculos que facilidades por parte de las autoridades. Si consigo rápidamente el material que necesito para la escuela, muchas veces no puedo comprarlo todo, porque nos imponen topes para la adquisición de bienes en un mismo establecimiento; entonces tengo que buscar en otros establecimientos o elaborar un extenso reporte que explique las razones por las que quiero comprar todo en ese lugar.

También es muy complicado recibir donaciones. En los últimos años he buscado y recibido propuestas de padres de familia, asociaciones civiles y universidades para brindarnos donaciones económicas y en especie. **En todos los casos, las autoridades obstruyeron la donación.** A veces con trabas administrativas, otras veces solicitando trámites engorrosos o simplemente no cumplen con su parte para cerrar el procedimiento de donación que implica firmar o estar presentes en la donación, y eso desincentiva a los donantes, y a nosotros a conseguir más donativos. En fin, no te ayudan y te complican bastante.

Un segundo problema es el desperdicio de recursos de las autoridades al realizar compras innecesarias. No pienso que esto se deba a una falta de recursos; **yo veo que dinero sí hay, pero no está siendo usado de la manera adecuada y el beneficio real es mínimo, lo cual resulta frustrante.**

Esto sucede por diversas razones. Una de ellas es porque muchos recursos se encuentran etiquetados para un solo fin. Por ejemplo, cuando nos vienen a cambiar los baños, aunque éstos funcionen; o las mallas de sombra para el patio que nos llegaron, ¡cuando aquí no tenemos patio! Además de lo molesta que resulta esta situación, también es frustrante que no se permita canalizar el recurso a lo que verdaderamente necesitamos, como serían las rampas para los niños. Otra explicación a este despilfarro es la desordenada comunicación institucional. Se duplican servicios y recursos en distintos momentos del ciclo escolar para un mismo fin. Por ejemplo, las autoridades educativas del estado colocaron diez alertas sísmicas y ninguna se ha activado. Luego vinieron del municipio para colocarme una alarma más. Me dicen que debe haber una alerta sísmica por escuela pero, según el INIFED y el curso al que yo había asistido, la norma era una alerta sísmica por salón; entonces la comunicación y las decisiones que toman son contradictorias.

Considero que la relación entre gasto y resultados educativos sí repercute favorablemente en los niños, pero si se cumplen las siguientes condiciones. Cuando las autoridades atienden las necesidades de cada escuela y cuando existe un director capaz de orientar correctamente los recursos, a través de cursos para su equipo de maestros o adquisición de un determinado material didáctico para favorecer aspectos muy concretos. Mi propuesta es **que nos escuchen** y que generen un banco de donantes permitidos o autorizados para atender nuestras necesidades.

GASTO Y MALGASTO EDUCATIVO EN LOS ESTADOS

	CONTEXTO DESARROLLO						Número oficial de escuelas Básica Pública	Número de alumnos Básica Pública
	Índice de Educación (2010)	Índice de Desarrollo Humano (2010)	% Pobreza infantil extrema	% Pobreza infantil moderada	% Incidencia de pobreza infantil total	Inequidad (Coeficiente de Gini 2010)		
Aguascalientes	0.692	0.752	3.5	39.1	42.6	0.471	1,446	254,975
Baja California	0.707	0.772	3.7	36.8	40.5	0.449	2,844	620,502
Baja California Sur	0.752	0.785	5.5	31.8	37.3	0.431	797	127,572
Campeche	0.656	0.729	14.5	43.3	57.8	0.489	1,672	168,893
Coahuila	0.723	0.763	3	27.5	30.5	0.453	3,514	560,028
Colima	0.703	0.757	2.2	39.7	41.9	0.408	960	125,486
Chiapas	0.554	0.647	37.3	46.8	84.1	0.469	17,590	1,298,279
Chihuahua	0.676	0.740	8.8	36.4	45.2	0.442	5,400	695,631
Distrito Federal	0.850	0.831	3.4	33.9	37.3	0.459	4,485	1,377,291
Durango	0.668	0.719	11.9	45.9	57.8	0.428	5,187	368,950
Guanajuato	0.615	0.706	9.9	44.7	54.6	0.397	9,560	1,208,534
Guerrero	0.590	0.673	34.5	40.1	74.6	0.470	10,127	877,501
Hidalgo	0.657	0.712	13.9	46.6	60.5	0.448	7,096	585,654
Jalisco	0.673	0.743	4.9	40.1	45	0.443	11,217	1,481,116
México	0.684	0.744	10.5	40.3	50.8	0.426	15,427	3,036,867
Michoacán	0.596	0.696	13.8	47.6	61.4	0.464	10,230	887,975
Morelos	0.700	0.745	7.3	42.5	49.8	0.408	1,910	340,665
Nayarit	0.687	0.743	8.4	39.5	47.9	0.469	2,735	229,884
Nuevo León	0.745	0.790	2.1	23.9	26	0.467	5,454	884,092
Oaxaca	0.568	0.666	29.4	43.7	73.1	0.483	11,964	936,693
Puebla	0.636	0.706	17.5	50.1	67.6	0.452	10,158	1,310,601
Querétaro	0.690	0.747	6.8	42.1	48.9	0.454	2,930	375,952
Quintana Roo	0.658	0.749	5.8	36.4	42.2	0.444	1,588	257,935
San Luis Potosí	0.641	0.714	17	41.9	58.9	0.474	7,615	591,904
Sinaloa	0.712	0.750	5.7	35.4	41.1	0.442	5,684	564,823
Sonora	0.725	0.767	6.3	32.6	38.9	0.442	3,587	530,095
Tabasco	0.690	0.726	12.9	51.9	64.8	0.441	4,636	510,934
Tamaulipas	0.699	0.748	7	38.2	45.2	0.422	4,801	631,345
Tlaxcala	0.672	0.716	9.9	54.5	64.4	0.412	1,643	257,649
Veracruz	0.619	0.700	21.4	44.4	65.8	0.491	19,645	1,567,298
Yucatán	0.647	0.723	12.8	41	53.8	0.436	2,736	387,427
Zacatecas	0.631	0.706	10.6	54.1	64.7	0.486	4,804	344,944
Nacional	0.678	0.770	12.8	41	53.8	0.472	199,442	23,397,475

Nota: Datos para 2012 a menos que se especifique otro año.

Fuentes: IE e IDH: PNUD, 2012. El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas. Pobreza infantil: Unicef y Coneval (2013). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010. Gráfica 11A. Coeficiente Gini: INEGI, 2010, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/TabuladosBasicos/LeerArchivo.aspx?ct=35076&c=27905&s=est&f=1>

CONTEXTO EDUCATIVO ESTATAL								
	% Escuelas - Preescolar	% Matrícula - Preescolar	% Escuelas Indígena (preescolar)	% Matrícula Indígena (preescolar)	% Escuelas CONAFE (preescolar)	% Matrícula CONAFE (preescolar)	% Escuelas Multigrado (preescolar)	% Matrícula Multigrado (preescolar)
AGS	35.5	16.8	n/a	n/a	0.3	3.5	35.1	5.8
BC	34.7	14.9	5.0	3.2	0.1	1.4	13.4	2.1
BCS	37.8	17.1	n/a	n/a	0.3	4.0	39.2	7.4
CAMP	39.1	18.2	18.3	14.7	0.3	5.0	47.9	13
COAH	40.4	18.0	n/a	n/a	0.3	3.0	40.1	7.9
COL	36.4	17.3	n/a	n/a	0.3	4.0	31.8	4.0
CHIS	41.2	20.3	27.1	31.3	0.4	9.0	68.4	28.4
CHIH	38.7	16.3	8.0	3.5	0.3	3.9	54	12.7
DF	33.2	16.2	n/a	n/a	n/a	n/a	4.9	0.7
DGO	33.7	16.9	5.6	2.7	0.4	6.9	37.2	7.3
GTO	39.8	17.0	0.1	0.2	0.2	2.6	39.8	9.3
GRO	38.2	19.9	20.8	22.4	0.2	3.6	46.6	14.4
HGO	42.0	17.9	16.2	15.6	0.5	13.4	62.5	21.5
JAL	37.3	17.5	1.3	0.5	0.2	2.7	36.4	5.7
MÉX	36.3	15.4	5.1	2.7	0.1	1.3	28.8	5.4
MICH	38.5	18.7	5.0	8.1	0.3	4.5	48.5	10.8
MOR	38.8	15.8	2.0	2.2	0.1	2.1	35.9	7.9
NAY	39.0	18.6	9.8	8.4	0.3	4.7	39.7	8.9
NL	39.7	17.6	n/a	n/a	0.2	1.8	27.6	3.3
OAX	36.5	19.2	41.6	41.9	0.2	2.6	49.3	18.1
PUE	40.4	17.5	23.2	19.6	0.2	3.7	49	14.7
QRO	41.7	18.0	6.9	4.1	0.5	8.5	58.3	12.7
QROO	34.8	16.3	18.4	9.9	0.2	2.2	35.6	6.5
SLP	37.7	19.5	14.6	11.4	0.3	5.3	61.9	18.2
SIN	39.2	17.9	1.4	1.0	0.4	7.4	37.5	7.4
SON	37.4	15.9	17.0	8.7	0.3	3.3	33.2	5.3
TAB	41.8	21.0	7.0	6.9	0.2	4.3	55.2	18.1
TAMPS	40.1	15.6	n/a	n/a	0.3	4.5	40.2	7.6
TLAX	40.8	17.2	2.8	3.5	0.3	6.4	29.2	6.4
VER	37.3	15.1	16.3	15.7	0.3	5.9	45.4	14.5
YUC	35.5	18.1	29.0	27.5	0.3	3.2	37.6	6.1
ZAC	36.1	20.2	n/a	n/a	0.3	3.8	55.7	15.4
Nacional	38.3	17.3	12.6	9.8	0.3	4.0	45.3	10.9

Fuente: Contexto educativo: Cálculos propios con datos de SEP, 2012. Principales cifras Ciclo Escolar 2011-2012; INEE (2013). Panorama Educativo de México. Datos del ciclo escolar 2011-2012; ENLACE, 2012.

(CONTINUACIÓN)
GASTO Y MALGASTO EDUCATIVO EN LOS ESTADOS

CONTEXTO EDUCATIVO ESTATAL								
	% Escuelas - Primaria	% Matrícula - Primaria	% Escuelas Indígena (primaria)	% Matrícula Indígena (primaria)	% Escuelas CONAFE (primaria)	% Matrícula CONAFE (primaria)	% Escuelas Multigrado (primaria)	% Matrícula Multigrado (primaria)
AGS	44.3	57.6	n/a	n/a	7.8	0.4	28.9	5.7
BC	49.2	59.0	4.6	2.8	1.9	0.2	12.9	2.3
BCS	46.5	58.6	n/a	n/a	11.3	0.4	39.9	5.4
CAMP	44.3	58.7	6.9	2.8	15	1	50.1	13
COAH	47.6	58.5	n/a	n/a	5.4	0.2	32.1	5.5
COL	48.1	59.0	n/a	n/a	9.7	0.4	35.3	5.9
CHIS	47.7	58.4	33.6	31.7	25.6	3.3	71	25.8
CHIH	48.8	59.0	13.3	4.7	13.7	0.8	48.5	8.6
DF	46.8	55.6	n/a	n/a	n/a	n/a	14.3	2.5
DGO	49.4	58.6	8.3	3.9	21.2	2	65.3	16.6
GTO	45.1	59.3	0.1	0.2	8.3	0.5	42.6	8.7
GRO	45.2	57.7	19.5	20.2	15.9	1.7	50.8	13.2
HGO	42.5	57.0	20.3	12.5	17.2	1.5	57.2	14.4
JAL	48.0	59.6	1.9	0.7	7.9	0.4	44.7	7.1
MÉX	43.3	59.3	2.4	1.1	4.9	0.2	22.5	3.2
MICH	47.7	57.0	4.2	4.8	15.6	1.1	51.5	11
MOR	43.9	59.1	1.3	0.6	6.1	0.4	30.9	5.6
NAY	41.9	56.9	14.0	7.4	18.1	1.3	53.4	13.8
NL	45.7	57.8	n/a	n/a	4.8	0.1	28.5	2.6
OAX	45.4	57.9	31.5	26.5	13.9	1.3	54.9	16.8
PUE	40.8	59.4	17.9	9.5	9.5	0.7	49.3	10.9
QRO	44.8	58.0	5.7	3.0	18.8	1.3	51.6	11.4
QROO	45.0	58.8	10.8	2.6	7.1	0.3	34.9	6.3
SLP	42.3	56.8	10.8	6.7	19.7	1.6	64.1	18.2
SIN	46.5	56.8	1.1	0.7	15.9	1.2	55.7	13.9
SON	46.1	58.5	6.7	2.1	4.5	0.2	33	5.8
TAB	43.6	55.6	4.9	2.8	9.6	0.8	56.5	18.5
TAMPS	47.1	60.0	n/a	n/a	8.8	0.5	47.9	8.5
TLAX	40.5	55.9	2.1	2.1	11.6	0.8	30.7	5.1
VER	47.6	60.5	11.0	8.3	11.1	1.3	56.4	17.6
YUC	45.5	58.8	13.8	5.9	9.5	0.4	33.7	5.7
ZAC	40.7	56.3	n/a	n/a	13.4	0.9	59.4	15.5
Nacional	45.6	58.4	11.1	6.2	12.5	0.8	48	10.1

Fuente: Contexto educativo: Cálculos propios con datos de SEP, 2012. Principales cifras Ciclo Escolar 2011-2012; INEE (2013). Panorama Educativo de México. Datos del ciclo escolar 2011-2012; ENLACE, 2012.

CONTEXTO EDUCATIVO ESTATAL								
	% de Escuelas de Alta y Muy Alta Marginación (primaria)	% Escuelas - Secundaria	% Matrícula - Secundaria	% Escuelas Telesecundaria	% Matrícula Telesecundaria	% Escuelas Comunitaria (secundaria)	% Matrícula Comunitaria (secundaria)	% Escuelas - Alta y Muy Alta Marginación (secundaria)
AGS	6.5	20.2	25.6	15.5	5.2	3.8	0.1	5.4
BC	8.6	16.1	26.1	39.8	8.3	0.2	0.2	8.1
BCS	22.4	15.7	24.3	39.6	13.7	n/a	n/a	15.6
CAMP	60.7	16.6	23.1	21.0	10.9	15.1	1.2	64.6
COAH	10.3	12.0	23.5	61.4	38.7	3.5	0.1	10.3
COL	17.4	15.5	23.7	6.8	2.6	4.0	0.1	8.5
CHIS	86.0	11.1	21.3	1.7	0.5	10.6	1.6	82.1
CHIH	36.8	12.5	24.8	51.7	27.2	n/a	n/a	34.2
DF	0.0	20.0	28.2	n/a	n/a	n/a	n/a	0.0
DGO	45.5	17.0	24.5	64.1	36.9	10.4	0.8	33.7
GTO	48.1	15.1	23.7	7.5	1.8	5.3	0.4	43.4
GRO	91.6	16.5	22.4	18.5	12.3	15.3	2.1	93.0
HGO	61.0	15.5	25.1	14.7	5.0	10.1	1.1	58.0
JAL	25.5	14.7	22.9	17.2	5.8	12.4	0.7	19.7
MÉX	30.3	20.4	25.3	5.3	1.5	3.1	0.2	27.0
MICH	42.5	13.9	24.3	3.9	1.6	9.6	0.8	42.1
MOR	20.8	17.3	25.1	5.2	0.9	4.5	0.2	18.1
NAY	39.7	19.2	24.5	39.1	20.0	8.4	0.5	32.1
NL	19.1	14.6	24.6	16.5	8.0	5.7	0.2	14.5
OAX	sd	18.1	22.9	6.1	3.6	9.1	1.1	sd
PUE	60.2	18.8	23.1	6.4	1.7	1.7	0.1	64.6
QRO	53.6	13.5	23.9	0.0	n/a	10.1	0.7	47.6
QROO	48.8	20.2	24.9	15.3	5.3	17.1	0.8	62.1
SLP	66.2	20.0	23.7	39.9	17.3	6.8	0.8	65.1
SIN	33.8	14.3	25.3	19.7	10.1	9.1	0.6	28.4
SON	21.0	16.5	25.6	56.5	22.2	6.1	0.2	23.8
TAB	44.4	14.6	23.4	12.1	4.0	6.9	0.6	42.5
TAMPS	22.1	12.7	24.4	23.5	10.6	2.0	0.1	19.5
TLAX	21.8	18.7	26.9	2.8	1.0	7.8	0.5	16.6
VER	66.9	15.1	24.3	12.3	4.7	4.9	0.5	64.1
YUC	57.9	19.0	23.0	2.7	1.2	13.5	0.8	64.9
ZAC	30.5	23.3	23.5	59.9	30.0	5.8	0.6	27.9
Nacional	45.3	16.1	24.3	18.2	5.9	7.0	0.5	42.8

Fuente: Contexto educativo: Cálculos propios con datos de SEP, 2012. Principales cifras Ciclo Escolar 2011-2012; INEE (2013). Panorama Educativo de México. Datos del ciclo escolar 2011-2012; ENLACE, 2012.

(CONTINUACIÓN)
GASTO Y MALGASTO EDUCATIVO EN LOS ESTADOS

	GASTO EDUCATIVO					MALGASTO EDUCATIVO			
	Gasto educativo ejercido (millones de pesos)	% Aportación estatal al gasto educativo	Gasto promedio por alumno	% Cambio poder adquisitivo gasto por alumno 2000 a 2011	% Escuelas normales financiadas con recursos federales	Gasto federal por alumno normal	Montos irregulares identificados, miles de pesos, 2010 y 2011	Monto reintegrado, miles de pesos, 2010-2011	Comisionados sindicales (AGD, AGS)
AGS	5,246	28	20,575	27.0	80	21,715	597,307	44,227	119
BC	20,651	56	33,282	26.2	60	21,271	169,948	169,948	0
BCS	4,122	35	32,310	-4.3	80	16,209	675,090	378,103	63
CAMP	5,864	22	34,722	45.0	29	8,407	80,635	31,458	*
COAH	13,575	39	24,241	22.0	13	5,772	431,858	247,737	322
COL	3,362	25	26,790	-8.4	0	n/a	151,093	92,428	59
CHIS	15,269	0	11,761	315.1	17	24,115	668,485	168,832	30
CHIH	17,781	48	25,562	45.5	50	9,008	488,151	250,910	343
DF	sd	sd	sd	sd	80	19,672	266,581	sd	289
DGO	10,146	37	27,500	34.3	75	20,273	176,978	137,042	0
GTO	20,409	40	16,887	52.4	40	167	46,042	43,437	0
GRO	15,872	15	18,088	43.8	111*	22,120	1,065,858	sd	284
HGO	8,969	0	15,315	15.1	86	13,173	20,323	20,323	437
JAL	28,395	42	19,172	35.1	40	21,651	1,148,517	sd	136
MÉX	59,097	47	19,460	61.0	3	9,879	3,644,293	740,498	437
MICH	23,276	44	26,213	116.9	100	15,187	211,072	71,688	56
MOR	5,983	13	17,564	55.0	100	19,781	509,279	278,137	244
NAY	5,038	11	21,914	53.9	33	12,073	34,829	8,662	100
NL	19,694	47	22,276	3.4	40	266	848,658	292,965	838
OAX	14,820	5	15,821	50.5	94	9,338	1,583,979	sd	166
PUE	28,287	32	21,584	55.5	45	9,688	514,775	514,775	97
QRO	7,380	34	19,631	19.6	0	n/a	237,958	76,283	145
QROO	6,529	38	25,312	25.0	100	18,880	199,529	68,700	86
SLP	12,683	28	21,427	34.6	80	10,367	340,337	340,337	0
SIN	14,722	45	26,064	25.9	33	2,016	411,770	410,535	121
SON	14,455	47	27,269	19.4	0	n/a	1,415,254	270,020	56
TAB	10,898	38	21,329	15.9	20	10,481	18,773	18,773	0
TAMPS	16,668	41	26,401	41.0	100	17,205	1,382,345	143,409	15
TLAX	5,766	34	22,380	36.1	67	8,637	88,220	72,928	198
VER	34,128	38	21,775	44.5	17	6,221	6,178,591	110,868	0
YUC	10,625	48	27,425	84.1	50	17,448	18,159	18,159	0
ZAC	6,606	11	19,151	50.2	75	20,784	1,263,741	sd	388
Nacional	466,318	36	19,930	-3.3	47	14,937	24,888,426	5,021,180	4,657

*Guerrero tiene más escuelas normales que reciben fondos del FAEB, según el PEF, que los reportados como "activos" según la SEP.

Fuentes: Gasto educativo: Cálculos propios con datos del Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal, 2012; PEF, 2012; SEP, 2012. Malgasto educativo: Cálculos propios con datos del ASF, 2012 y 2013; PEF, 2012.

	MALGASTO EDUCATIVO		RESULTADOS EDUCATIVOS						
	Gasto en comisionados sindicales (AGD, AGS)	Gasto en comisionados sindicales por alumno	% Alumnos en nivel insuficiente ENLACE Matemáticas - 6° de primaria	% Alumnos en nivel insuficiente ENLACE Matemáticas- 3° de secundaria	% Alumnos en nivel 0, 1 y 2 - PISA 2009 Matemáticas	% Alumnos en nivel 0, 1 y 2 - PISA 2009 Lectura	% Maestros públicos no GM que participaron en la Evaluación Universal	% Maestros de educación primaria en Prioridad I de Evaluación Universal	Generación Herida (% niños que terminan la educación obligatoria)
AGS	3,876,784	15	18.4	49.8	69.7	64.9	4.4	23	29.0
BC	0	0	18.6	57.2	80.1	73.2	6.1	32	27.1
BCS	22,934,503	180	16.5	53.4	81	77.5	32.7	16	33.7
CAMP	1,139,490	7	18.2	53.6	83.8	81	25.8	37	24.2
COAH	55,816,259	100	20.2	54.4	83	75.5	25.1	46	21.5
COL	45,485,845	362	19.3	59.4	72.4	69.3	1.1	18	32.8
CHIS	10,512,829	8	31.5	54.9	91.6	89.6	0	35	23.0
CHIH	90,746,277	130	25.0	58.4	69.5	64.2	25.6	27	26.9
DF	3,714,290	3	10.9	49.3	62.8	52.7	50.8	38	28.7
DGO	0	0	22.6	55.1	81.8	75.9	18.7	31	26.6
GTO	0	0	18.0	46.8	79.6	75.4	44.5	35	23.9
GRO	51,426,194	59	39.8	71.1	92.2	90.2	10.9	50	19.3
HGO	122,469,429*	163	20.7	50.6	77.4	74.9	0.6	35	30.7
JAL	18,466,795	12	18.3	50.1	72.9	69.3	19.1	30	25.9
MÉX	187,825,822	62	14.6	53.6	77.1	65.2	38.4	40	23.7
MICH	9,898,706	11	24.2	67.9	83.3	79.7	0	32	19.4
MOR	42,886,311	126	20.1	53.9	81.4	75	27.9	45	28.4
NAY	37,523,110	163	26.2	59.2	81	80.8	7.7	37	29.3
NL	280,592,277	317	14.8	54.1	62.4	62.4	16.9	33	12.6
OAX	27,952,221	30	31.0	69.1	82.8	80	0	43	21.5
PUE	37,216,951	28	20.7	50.4	79.6	73.2	51.8	41	30.0
QRO	42,414,576	113	23.8	44.6	77	69.4	21.9	37	28.8
QROO	24,001,186	93	21.3	56.0	78.1	70.4	5.2	31	22.8
SLP	0	0	25.1	57.3	86.8	81.2	49.7	47	23.5
SIN	21,799,161	39	21.3	51.1	83.4	79	9.5	39	35.3
SON	24,321,051	46	16.5	47.9	84.8	79.3	17	28	30.7
TAB	0	0	24.9	45.0	92.9	87.6	43.7	54	34.8
TAMPS	4,320,921	7	23.7	58.3	86.2	78.3	60.7	44	32.9
TLAX	42,533,040	165	15.7	58.6	86.4	81.1	1.3	39	34.8
VER	0	0	21.3	50.3	83.2	77.8	1.3	33	30.2
YUC	0	0	16.6	50.8	83.7	76.8	41.7	34	21.9
ZAC	122,625,152	355	20.6	55.4	80.5	76.2	18.2	27	27.4
Nacional	1,263,020,030	54	21.3	54.6	79.1	73.1	26.4	37	37.3

*El gasto en comisionados sindicales en Hidalgo es un estimado dada la no disponibilidad de datos sobre más de 400 comisionados; utilizamos el gasto para el 1° trimestre en todos los trimestres

Fuente: Resultados educativos: Cálculos propios con datos de ENLACE, 2012 (se excluyen escuelas con >10% resultados no confiables); INEE (2010), México en PISA 2009; Evaluación Universal, SEP, 2012; INEE, Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2010-2011); SEP-DGP y Resultados definitivos; Censo de la población 2010.



5.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL GASTO EDUCATIVO EN MÉXICO

Marco A. Fernández¹

¹Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Duke, especialista en Economía Política y consultor independiente.





Cómo es posible que no nos vayan a dar nuestros certificados si nosotros estamos trabajando bien? ¿Cómo es posible que en otras escuelas donde los maestros ni siquiera van porque se van a sus paros, a sus marchas y hacen desastres, a ellos sí les quiera apoyar el gobierno?

Baltazar López, estudiante de Telesecundaria en San Miguel Tulancingo, Oaxaca¹

5.1 Los retos del financiamiento educativo: Una descentralización incompleta y el músculo político del SNTE

La descentralización de la educación en México ha sido un largo, difícil e incompleto proceso que ha durado más de cuatro décadas. En 1992 se decidió por fin, con el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que la administración del sistema de educación básica sería devuelta a los estados, mientras que el gobierno federal mantendría la rectoría sobre aspectos claves tales como la definición del currículum tanto para educación básica como para las escuelas normales del país, y conduciría la evaluación educativa. En



la descentralización se respetó el monopolio de la representación sindical de todos los maestros de las primarias, secundarias y escuelas normales públicas del país en la figura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Se asumió que con el nuevo arreglo jurídico las autoridades estatales serían actores clave de la renovación de la educación nacional. **Han pasado veinte años desde la firma del ANMEB, y sus limitaciones hoy se traducen en la incapacidad de una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para lograr un funcionamiento efectivo, encaminado a brindar educación de calidad a los estudiantes mexicanos.**

La descentralización educativa respondió fundamentalmente a una decisión del gobierno federal, que se vio forzado a llevar a cabo una serie de reformas estructurales con el fin de adelgazar el aparato estatal y hacer eficiente

¹ Punto de Partida 30 de abril, 2013.

su funcionamiento (Franko, 2007; Grindle, 2004; Lustig, 1998). La administración central del sistema educativo, realizada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), se había convertido en la burocracia más grande del país y la segunda de mayor tamaño en América Latina (Trejo y Jones, 1998). Asimismo, se dio un creciente consenso en los círculos académicos y de política pública internacionales a favor de la descentralización como una vía para la reestructuración del sector estatal, pues al acercar la toma de decisiones a un nivel más próximo a los ciudadanos, los instrumentadores de políticas públicas tendrían un mejor conocimiento de sus necesidades y preferencias y se fortalecería el ejercicio democrático (Blair, 2000; Di Gropello, 1999; Murillo, 1999; Rhoten, 2000).

Al menos cuatro intentos anteriores se habían frustrado por una oposición férrea por parte del sindicato de maestros, el cual temía que si las autoridades subnacionales se convertían en los principales encargados del funcionamiento del sistema educativo, se abriría la posibilidad de exigir también una descentralización de la representación magisterial a nivel estatal (Arnaut, 1998). Por ello, **el proceso de reforma educativa de 1992 en México fue una decisión unilateral del gobierno federal, operada por negociaciones principalmente con los líderes del sindicato magisterial y de forma secundaria con los gobernadores** (Cabrero y Martínez, 2000). **Las complejas negociaciones demostraron que el sindicato no era en absoluto un sector subordinado, sino un demandante aliado político del partido en el poder.** El liderazgo del SNTE, pese a ser resultado directo de una decisión tomada desde la Presidencia de la República, tenía márgenes de autonomía suficientes para condicionar los acuerdos políticos con el gobierno.

La descentralización educativa de 1992 se hizo en condiciones políticas radicalmente distintas a las que se observan hoy en el país: en ese entonces, 30 de 31 gobernadores, 61 de 64 senadores y 320 de 500 diputados federales, junto con una mayoría abrumadora de presidentes municipales y diputados locales, pertenecían al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Difícilmente se puede imaginar condiciones de mayor predominio político, y aun así el poderoso aparato del Estado mexicano no pudo lograr una reforma que estableciera políticas fundamentales para lograr mayor eficiencia en la educación en México.

La nueva dirigencia del SNTE, encabezada por Elba Esther Gordillo, buscó que el acuerdo no

rompiera la unidad del sindicato. Al igual que su antecesor, Carlos Jongitud, Gordillo puso como condición para el apoyo a la descentralización administrativa de la educación que el SNTE mantuviera el monopolio de representación de los maestros de educación pública del país y, por ende, que fuera la única organización legalmente reconocida para la negociación del contrato colectivo; asimismo, que los derechos adquiridos debían ser respetados y el salario de los docentes tendría que crecer en términos reales. Tanto en el ANMEB como en los convenios de descentralización con los estados y la Ley General de Educación de 1993 (LGE) que le siguieron, se cumplieron las peticiones del SNTE. En el Acuerdo se estableció que el salario de los maestros estatales y el de aquellos que se transferían de la federación a los estados tendrían que converger: Como parte de las prebendas materiales a cambio de la aprobación sindical, el gobierno del presidente Salinas ofreció establecer un programa de vivienda como complemento para el ingreso del magisterio. También se estableció el compromiso de destinar recursos para la formación y actualización de los docentes. Con el fin de compensar la caída previa de los salarios magisteriales, producto de la crisis económica de los ochenta y que había dado origen a múltiples movilizaciones magisteriales, el gobierno estableció Carrera Magisterial.

Los promotores de la descentralización buscaban que las autoridades estatales fueran corresponsables del proceso educativo en el país. La mayoría de los estados contaba entonces con sistemas educativos pequeños, o de plano inexistentes como en el caso de Oaxaca, donde todos los estudiantes se formaban en escuelas primarias, secundarias y normales financiadas por la Federación. **No obstante, la LGE, lejos de establecer con precisión las responsabilidades en materia educativa, contribuyó a hacer más complejo el marco jurídico que regula al sector. La Ley fue particularmente vaga sobre las responsabilidades de financiamiento público para la educación.** El gobierno federal se había comprometido en el ANMEB a transferir recursos suficientes para que los gobiernos estatales cumplieran con la responsabilidad salarial, en la perspectiva de que en el mediano plazo desaparecieran las diferencias salariales entre los maestros de las escuelas públicas del país. Por su parte, los gobiernos subnacionales se comprometieron a proponer un gasto para la educación básica y normal con presupuestos crecientes en términos reales a través de recursos complementarios propios. Sin embargo, pese a que la nueva ley estableció la

conurrencia de los órdenes de gobierno para lograr mayor gasto educativo, los legisladores omitieron precisar el criterio de cómo y con qué cantidad debería financiar sus responsabilidades presupuestales cada uno de los niveles de gobierno, o en qué fecha se daría la correspondiente fusión de los dos sistemas de fondeo y pago.

Asimismo, la LGE estableció la obligación para los gobiernos estatales de regularizar a los maestros que, estando en servicio, no contaran con estudios de licenciatura (artículo Quinto transitorio). Esto trajo como consecuencia que las autoridades subnacionales tuvieran que hacer pagos adicionales por seguridad social. Desde entonces, los acuerdos alcanzados entre autoridad y magisterio son escrupulosamente supervisados por el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, en coordinación con los secretarios de las secciones de los estados, para garantizar sus derechos laborales y consolidar sus beneficios económicos.

La descentralización educativa se hizo en un marco en el que los estados fueron (y continúan siendo) altamente dependientes de los recursos transferidos por la Federación. Dicha dependencia tuvo sus orígenes en un largo proceso político en el que los estados renunciaron a muchas de sus facultades tributarias a cambio de tener garantía del monopolio del ejercicio del poder político a través del partido hegemónico y bajo la condición precisamente de recibir más recursos de la Federación mediante transferencias que compensaran los recursos estatales no recaudados (Díaz-Cayeros, 2006).

Si bien el gasto en educación en términos reales ha aumentado de forma sistemática en las últimas dos décadas, las estadísticas muestran un cambio marginal en la contribución de cada nivel de gobierno al financiamiento público de esta política social. En 1990, 81.74% del financiamiento público total en educación provenía del gobierno federal. Veinte años después, este porcentaje no es muy distinto: 79.55%. La contribución de los gobiernos municipales para efectos prácticos es nula, con 0.18% del total del gasto público educativo (Presidencia de la República,

2012). Un acercamiento a las diferencias estatales revela que, como proporción del gasto total público, en 2011 sólo dos entidades federativas destinaron más de 15% de su presupuesto total al rubro educativo: Baja California y Chihuahua (Fernández, 2012b). La gran mayoría destinan menos de 10% de su gasto a educación.²

Es necesario entender que, en los esfuerzos diferenciados por parte de los gobiernos estatales, se debe considerar su relación particular con las secciones sindicales del magisterio, con las instituciones de educación superior locales y sus respectivos sindicatos. En el ANMEB los estados aceptaron la relación laboral con las diversas secciones, manteniendo el SNTE su monopolio de representación docente. Así, la descentralización educativa fragmentó la autoridad del Estado mexicano en la materia, sin hacer lo propio con el sindicato magisterial, que resultó aún más fortalecido. De esta forma, el más férreo opositor de la reforma descentralizadora fue su principal beneficiario.

5.2 El SNTE como beneficiario de la descentralización educativa

Como consecuencia del marco jurídico operante a partir de la reforma de 1992, **cada año se llevan a cabo dos negociaciones salariales entre las autoridades y el sindicato. En la primera, el SNTE logra aumentos y prestaciones otorgados por el gobierno federal; en la segunda, obtienen complementos salariales y beneficios adicionales por parte de las autoridades estatales. En estos acuerdos, el sindicato aprovecha las debilidades en la coordinación entre ambos niveles de gobierno.** La Federación desconoce a detalle las prestaciones acordadas por sus contrapartes subnacionales con la sección sindical respectiva. Por su parte, los gobiernos estatales desconfían de la información proveniente del gobierno federal con relación a los aumentos y beneficios acordados con el Comité Ejecutivo Nacional del

² Los cálculos excluyen del análisis el gasto en Educación Media Superior debido a inconsistencias y omisiones en la información correspondiente a este nivel educativo por parte de un número importante de entidades federativas que reportan a la SEP a través de los Cuestionarios de Financiamiento Educativo. La poca transparencia en el gasto educativo de los estados apunta justamente a que, al no existir definiciones precisas en los marcos jurídicos en la materia educativa y presupuestal, se crean espacios para diluir responsabilidades de los niveles de gobierno para cumplir con las metas educativas establecidas en la ley. Sin embargo, pese a la creciente importancia de la Educación Media Superior, el gasto estatal en este nivel no ha crecido en una magnitud tal que altere sustantivamente el porcentaje total que representa el gasto en educación respecto al gasto público de las entidades federativas.

SNTE. El único con información completa de lo obtenido en términos de aumentos, beneficios y prestaciones es el sindicato mismo, y actúa en consecuencia para lograr aumentar su cuantía.

Como se muestra en la Figura 5.1, **el beneficio económico para el magisterio a partir de la descentralización de 1992 ha sido sustantivo.** Contrario a lo sostenido por los líderes del SNTE y refutando las consignas recurrentes en las movilizaciones magisteriales que afirman que el salario docente ha caído desde la implementación de la “política neoliberal descentralizadora” (*Reforma*, 12 de mayo 1998), **desde hace dos décadas los ingresos docentes han crecido en términos reales todos los años, con la sola excepción de 1995.**³ Si en 1992 el salario y las prestaciones de un maestro en una primaria pública de la Ciudad de México equivalía a 4.3 salarios mínimos, veinte

años después este ingreso se ha multiplicado hasta alcanzar la equivalencia de 9.8 salarios mínimos.

A ello hay que sumar los ingresos adicionales que los maestros obtienen a partir de las negociaciones particulares en cada entidad federativa: días de aguinaldo, prima vacacional, bonos de fin de sexenio, bono por puntualidad, bono por ajuste al calendario escolar, ayuda de lentes y aparatos ortopédicos, ayuda para útiles escolares y becas complementarias para los estudios de sus hijos, bonos para el apoyo a la economía familiar; además de otros rubros poco transparentes como el llamado pago por “servicios cocurriculares” (*Reforma*, 10 de mayo 2007; Fernández, 2012a).

Se debe añadir a esta gama de beneficios el salario complementario que recibe un maestro si pertenece a Carrera Magisterial⁴ y el beneficio



³ Como consecuencia de la crisis de diciembre de 1994, el presupuesto total de la SEP se redujo en 6%. Sin embargo, el gobierno de Ernesto Zedillo, a través de las negociaciones encabezadas por la SHCP y por el subsecretario Carlos Mancera, evitó el recorte presupuestal al rubro de salarios de docentes de educación básica. Se temía que las manifestaciones que habían acompañado a la descentralización educativa se extendieran aún más por todo el país, por el descontento de los docentes ante la caída de sus salarios (*Reforma* 12 de mayo, 1998).

⁴ Ante una creciente movilización docente a lo largo de la geografía nacional, el gobierno estableció Carrera Magisterial (CM) con tres propósitos: 1. servir como complemento salarial del magisterio que recuperara su poder adquisitivo; 2. ser instrumento para el reconocimiento de los mejores individuos al frente de las aulas públicas de educación básica; y 3. ser el vehículo institucional para

de un crédito para su vivienda, si así lo logra en la negociación individual con sus líderes sindicales. **Ambos beneficios son considerablemente generosos y, de manera lamentable, recurrentemente objeto de corrupción.** Aquellos maestros que se incorporan a la primera categoría de Carrera Magisterial, por ejemplo, reciben 36% adicional a su plaza inicial mientras que aquellos que llegan a la quinta categoría reciben 294.1% más (ver Figura 5.2).

Finalmente, el Estado mexicano destina recursos adicionales para el reconocimiento de profesores con más antigüedad y en años recientes ha brindado de forma extraordinaria premios económicos para los profesores de las escuelas con mejor desempeño en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Diversos reportes periodísticos y un análisis preliminar sugieren un número preocupante de fraudes

en la implementación de dicha prueba, promovidos en gran medida por los incentivos económicos para los profesores cuyos alumnos tengan mejor desempeño en este examen (Fernández, 2012b).

En promedio, considerando las prestaciones y su salario, los docentes en México reciben el equivalente a 513.6 días de sueldo por 200 días efectivos de jornadas laborales (Fernández, 2012b). Sin embargo, hay que señalar que en varios estados este número efectivo es sólo un buen propósito, ya que las marchas y demás acciones disruptivas de los docentes hacen que este número sea inferior; Guerrero, Michoacán y Oaxaca son los casos más emblemáticos en este sentido.

Además, **las secciones estatales del SNTE han sido exitosas en evitar la competencia de gremios estatales que pudieran amenazar su predominancia**

FIGURA 5.2
PERCEPCIÓN SALARIAL
DE UN PROFESOR DE
EDUCACIÓN PRIMARIA
DE LA ZONA ECONÓMICA
TRES CON CARRERA
MAGISTERIAL, 2012



Fuente: Cálculos propios con base en SEP, 2012

desmovilizar al magisterio, en particular a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la facción disidente (Cook, 1996). Los docentes que se incorporaran a CM recibirían incrementos salariales importantes, los cuales, a su vez serían considerados para el cálculo de sus futuras pensiones. El ingreso de los profesores a dicho programa estaría condicionado a una evaluación realizada por comisiones paritarias gobierno/SNTE. En la práctica, recurrentemente el sindicato ha tenido mayor representación, porque aún ahora la mayor parte de los funcionarios gubernamentales de las comisiones mixtas y de los coordinaciones estatales de CM son miembros del SNTE (Fernández, 2012a).

política y el monopolio de representación magisterial. Para ello han presionado de forma efectiva a gobernadores para que los beneficios anteriormente descritos sean sólo para sus agremiados. Al excluir de los beneficios negociados con la autoridad estatal a maestros de sindicatos independientes, las secciones locales del SNTE permiten reiterar el valor de la membresía a sus filas. Por ejemplo, cuando surgió el Sindicato Independiente de los Trabajadores de la Educación de Quintana Roo (SITEQROO), el liderazgo de la sección 25 presionó exitosamente al gobernador para que los beneficios acordados en la negociación estatal fueran exclusivos para sus miembros. Así, mientras que en 2008 el SITEQROO surgió con 1,080 miembros, tres años después tenía sólo la mitad. Los docentes han preferido mantenerse mayoritariamente en las filas del SNTE, pues esto les trae beneficios económicos.

Esta pauta de presión extralegal se observa tanto en el denominado “sector institucional” como en la disidencia agrupada en la CNTE. En Oaxaca, a raíz de los conflictos magisteriales en 2006 y como parte de la estrategia del sector institucional del SNTE y su entonces lideresa Elba Esther Gordillo, surgió una nueva y pequeña sección, la 59, que ha buscado competir con la sección 22 por la representación del numeroso magisterio oaxaqueño. Sin embargo, desde tiempo atrás, la sección 22, integrante de la CNTE, ha emulado a otras secciones estatales en el país en su control de posiciones clave dentro de la secretaria estatal de educación. Desde la administración del priísta Heladio Ramírez, la sección 22 logró que se le concedieran puestos clave dentro del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), los cuales se han ido multiplicando en el tiempo. Estas posiciones no sólo le han permitido mantener beneficios exclusivos para los miembros de la sección, sino que han servido para evitar que sus colegas de la sección 59 logren mayor apoyo entre el magisterio.

Recientemente la prensa ha documentado cómo a pesar de que 2,152 de los profesores pertenecientes a la sección 59 han acudido a dar clase —en contraste con las acciones de paro convocadas por la sección 22 en contra de la reforma educativa— el IEEPO, a través de su Director Jurídico, suspendió el pago de sus salarios. La suspensión es la respuesta oficial a la solicitud del Coordinador General de Servicios Regionales del IEEPO y del Coordinador General de la Secretaría General de Gobierno (SEGEGO),

ambos parte de la cuota de la sección 22, que busca, de acuerdo con el oficio que justifica la suspensión de pago, “dar continuidad a los trabajos de la comisión tripartita SEGEGO-Sección 22-IEEPO”. La situación ha llevado a que muchos de los padres de familia, cansados del recurrente paro magisterial, cubran con recursos propios los salarios de los maestros acosados por el IEEPO (*La Razón*, 19 de abril 2013; Higuera, 2013; *Punto de Partida*, 9 de abril 2013).

5.3 El SNTE: un actor estratégico en la definición del gasto educativo

En las democracias, los políticos escuchan diversas voces peticionarias, pero no todas tienen la misma resonancia para ser atendidas con especial cuidado por quienes están al frente del gobierno (Grossman & Helpman, 1996, 2001; Lohmann, 1998, 2003; Olson, 1965, 2000). El SNTE logra ser escuchado por los diversos gobiernos, tanto a nivel federal como estatal. Es una organización con un poder político real, por su capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias democráticas del país, ingeniándose no sólo para sobrevivir, sino para fortalecerse. **El SNTE ha logrado actuar de forma estratégica para influir en la política educativa y la definición del gasto de este rubro, echando mano de tres instrumentos:**

- a) **Acciones disruptivas**, en distintas modalidades tales como marchas, plantones, huelgas, toma de instalaciones, bloqueo de carreteras e incluso, en casos extremos, el linchamiento de autoridades.
- b) **Captura institucional del aparato educativo**, tanto a nivel federal como en las entidades federativas.
- c) **Uso efectivo de su capacidad de movilización colectiva para incorporarse exitosamente al plano político-electoral**, al grado que hoy tienen su propio partido político con legisladores que representan sus intereses tanto en el Congreso federal como en los estados a través de prácticamente todos los partidos políticos del país.

Veamos en mayor detalle los tres recursos.

5.3.1 El poder de las calles: la protesta magisterial como instrumento de influencia en la política educativa

La fuerza del SNTE radica en varios factores: su extensiva presencia territorial, su gran número de afiliados, la utilización de la influencia que muchos docentes tienen en comunidades tanto rurales como urbanas para promover preferencias políticas, los cuantiosos recursos económicos que recibe (además de las cuotas de sus miembros, hay sustanciosas transferencias provenientes tanto del gobierno federal como de los estados, obtenidas en las negociaciones salariales anteriormente referidas). De acuerdo con las últimas cifras dadas a conocer por la SEP, para finales de 2012 se estima que hay 1,032,953 maestros en escuelas de educación pública básica del país; una parte de ellos no están sindicalizados o están afiliados a otros sindicatos, pero la membresía del SNTE rebasa varios cientos de miles.⁵ Adicionalmente, hay miembros del SNTE que provienen de bachilleratos federales y estatales, de los institutos tecnológicos y hasta de los institutos nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes (Muñoz, 2008).

Contrario a lo que ocurre en sindicatos del sector privado, el magisterial puede utilizar eficazmente su capacidad de movilización para expresar sus demandas laborales sin que su comportamiento contestatario tenga una consecuencia negativa tal como la pérdida de trabajo. Se ha argumentado que la competencia económica asociada a la globalización ha reducido el papel de los sindicatos en el mundo. Sin embargo, en el caso de las organizaciones magisteriales la amenaza externa es inexistente. Si deciden marchar o irse a paro, se carece de opciones para buscar su sustitución por otros maestros externos al sistema educativo público. Algo muy diferente ocurriría, por ejemplo, con sindicalistas del sector automotriz, quienes si estiran demasiado la cuerda en sus demandas laborales pueden poner en peligro sus trabajos, ante posibles decisiones de reubicación de procesos productivos en otras plantas en el mundo. Esto es impensable en el ámbito educativo; tal

vez sólo otro sindicato del sector público, el petrolero, tenga protecciones tan importantes, dado su aislamiento de la competencia internacional, similar a sus colegas del SNTE. Sin embargo, su número y presencia territorial es inferior al gremio magisterial. **Dado el número de niñas, niños y jóvenes que atienden, el efecto disruptivo de las acciones magisteriales pone inmediatamente en una situación difícil a los padres de familia,** quienes tienen que buscar alternativas de cuidado para sus hijos durante los movimientos de protesta magisterial.

Esta estrategia ha sido efectiva para el sindicato por muchos años. Lo fue durante la época autoritaria y lo es también en la competencia democrática. **Tan sólo entre 1992 y 2008, en México se realizaron más de 4,800 protestas, manifestaciones, huelgas, plantones y demás acciones disruptivas por parte de los maestros de educación básica. Dichos actos, condenables por sus efectos negativos en el aprovechamiento de los estudiantes que pierden clase, han sido rentables desde el punto de vista salarial y de prestaciones para quienes los llevan a cabo. Tanto las autoridades federales como las locales han respondido favorablemente a las exigencias económicas de quienes se han manifestado en las calles (Fernández, 2011a y 2012b).**

Hasta 1992, las protestas magisteriales fueron casi exclusivas de la disidencia y se concentraron en el sur y el centro del país. Sin embargo, después de la firma del ANMEB, los conflictos magisteriales se extendieron a lo largo de la geografía nacional. Los gobernadores pronto comenzaron a recibir las presiones de sus secciones sindicales por aumentar el gasto educativo. **El nuevo federalismo educativo dio paso a una federalización de las demandas salariales por parte del gremio. Los gobernadores se sacaron desde entonces, en palabras del que fuera gobernador de Colima, Carlos de la Madrid, “el tigre en la rifa” (Reforma, 14 de mayo 1995).**

⁵ Como consecuencia de las anomalías detectadas en el uso de los recursos del FAEB por parte de diversos gobiernos estatales, se estableció en el Presupuesto de Egresos la obligación de que los estados reportaran la información de los maestros de educación básica incluidos en sus nóminas. De esta forma, la plantilla de maestros tiene que reportarse a la Cámara de Diputados y a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública (artículo 10 del PEF 2012). En 2011 se integró la información de 1,494,000 trabajadores del sector de educación básica, mientras que en el primer trimestre de 2012 la cifra fue 1,348,000. La cifra sigue ajustándose conforme las autoridades estatales depuran la información que reportan a la SEP. La variación se presenta no por una disminución en el número de trabajadores, sino por la incorporación de las herramientas tecnológicas creadas como parte del Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas (RNAME), las cuales han permitido realizar una identificación más precisa de las personas, eliminando las duplicidades por errores en la captura de nombre y por registro federal de causantes repetidos. El levantamiento del censo de escuelas y maestros, encargado al INEGI recientemente por la autoridad educativa federal, podrá arrojar mayor precisión a un dato fundamental para la administración del sistema educativo nacional y para la definición del gasto federal y de los estados en este rubro.

Los incentivos políticos derivados de los términos de la descentralización educativa no ayudaron a domar al animal político en cuestión. Por el contrario, dificultaron una correcta colaboración entre niveles de gobierno para frenar la presión sindical sobre el gasto educativo. Bajo el argumento de que el gobierno federal no canaliza recursos suficientes para el sector, muchos gobernadores señalaron la imposibilidad de continuar con la homologación salarial entre maestros federales y estatales. De hecho, entrevistas confidenciales realizadas en el marco de una investigación de los determinantes políticos del gasto educativo en México, señalan que la autoridad federal sospecha que en algunas ocasiones las marchas magisteriales fueron incentivadas por las autoridades estatales con el fin de presionar a la Federación para obtener mayores transferencias (Fernández, 2012b).

Los gobernadores han recurrido frecuentemente a la amenaza de regresar la administración de los servicios educativos a la federación si no se les canalizan montos mayores. Por ejemplo, en enero de 1995, Ernesto Ruffo, gobernador de Baja California por el Partido Acción Nacional (PAN), amenazó al gobierno federal con devolver el sistema educativo si no recibía más recursos. El SNTE en su estado realizó un paro en demanda de un bono sexenal, por lo que Ruffo señaló: “Me atrevo a proponer: no me manden ni un peso, pero quédense con todo el sistema educativo; sólo operaríamos con los ingresos propios del estado” (*Reforma*, 14 de mayo 1995). Baja California recibió eventualmente mayores recursos federales y las secciones locales del SNTE suspendieron sus marchas y bloqueos.

Este proceder se ha repetido en múltiples ocasiones, con gobernadores de todos los partidos. Por ejemplo, en 2001, José Murat, gobernador de Oaxaca por el PRI, declaró que nadie estaba llamado a lo imposible y que su estado no podía ser forzado a pagar un creciente gasto educativo cuando no tenía los recursos para pagarlos; advirtió que regresaría la educación básica a la federación (*Notimex*, 18 de diciembre 2001). En 2006, Amalia García, gobernadora de Zacatecas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), hizo una amenaza similar (Romo y DelValle, 2006).

Una revisión estadística de la distribución de las transferencias educativas del FAEB y del gasto educativo federalizado por estudiante entre 1996 y 2009 muestra que pese a la existencia de una fórmula para el reparto de los fondos federales a los estados, la distribución de los mismos obedeció más a criterios políticos que a directrices técnicas (Fernández, 2012b). El músculo del sindicato se ha hecho sentir en términos de gasto: llevar sus demandas a las calles es una estrategia efectiva. Los estados en los que se observó mayor número de protestas docentes recibieron en promedio un aumento de 17.32 pesos más por estudiante a través del FAEB después de cada acción disruptiva. A pesar de generar efectos negativos para la población en general que las sufre, y en particular para el aprovechamiento escolar de los estudiantes bajo su tutela, se repiten año con año. El mensaje es claro y a la vez desalentador; cuando no perturbador: es en las calles, y no en el aula, donde se puede obtener mayores recursos para el sector educativo (Fernández, 2012b).



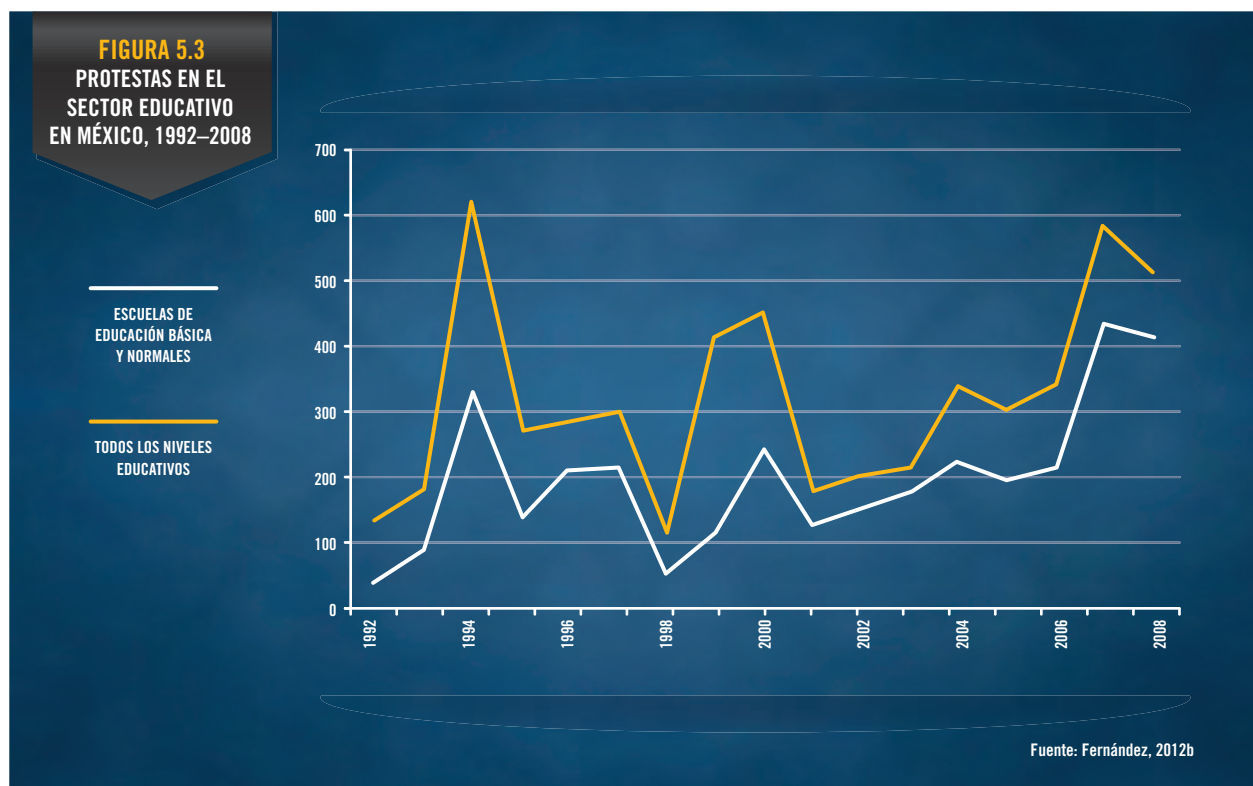
Los ciclos de protesta del sector educativo responden a una lógica estratégica de las secciones sindicales. Han aprendido a identificar que, cuando se aproximan procesos electorales, las autoridades son particularmente vulnerables a los efectos de sus movilizaciones. La ciudadanía en general, y los padres en particular, pueden castigar en las urnas a las autoridades si no atajan las protestas y paros magisteriales. Comienzan antes de la primera negociación salarial

a nivel federal, y continúan acompañando a la segunda etapa de negociación con las autoridades estatales. Por el otro, como lo sugiere la Figura 5.3, las acciones disruptivas magisteriales en general aumentan en años de elecciones, particularmente a nivel federal.

Las presiones en el marco de las negociaciones salariales son práctica añeja por parte de los líderes magisteriales. Previo al 2000, los maestros habían aprendido a presionar a sus aliados priístas en el gobierno federal y a sus contrapartes subnacionales. Pero también lo hicieron exitosamente en todos los estados a los que llegaron gobernadores del PAN y del PRD. Francisco Barrio en Chihuahua (PAN) padeció las movilizaciones de las secciones 8 y 42 de su estado y eventualmente tuvo que despedir a su secretario de educación como parte de las exigencias docentes. Lázaro Cárdenas en Michoacán (PRD) sufrió los plantones de la sección 18, como ya previamente lo habían experimentado sus predecesores priístas Ausencio Chávez y Víctor Tinoco. Alberto Cárdenas (PAN) en Jalisco provocó la ira magisterial al llamarlos una “organización monopólica”, y finalmente tuvo que ceder en las negociaciones salariales a nivel local. Paradójicamente, la sección exigió al

governador transparencia en el uso de los recursos para Carrera Magisterial, pero su exigencia no fue acompañada de peticiones para hacer públicos los datos de los maestros incorporados al programa ni de los resultados de sus evaluaciones (*El Informador*, 19 de abril 1999).

Los gobernadores del PRI también sufrieron los embates de quienes tradicionalmente fueron sus aliados políticos. En Aguascalientes, Otto Granados trató de evitar el apoderamiento de la sección I en puestos clave de la administración estatal de servicios educativos, pero tuvo que ceder algunos espacios ante la persistencia de las movilizaciones magisteriales. Manuel Cavazos Lerma en Tamaulipas y Rubén Figueroa en Guerrero sufrieron marchas y plantones en demanda de mayores recursos al sector. Cuando el PRD ganó la gubernatura de Guerrero, la estrategia magisterial fue la misma: presionar en las calles para lograr mayores salarios y resistir la implementación de políticas contrarias a sus intereses como el concurso de plazas magisteriales y la evaluación docente. Quizá por ello y con el fin de evitar presiones similares y compensar alianzas político-electorales, el gobernador de Nayarit, Roberto Sandoval, ofreció ceder el control de las plazas



estatales a favor de los maestros identificados con su partido político, el PRI. Como lo documentó el periódico *Reforma* en una grabación hecha pública en 2012, el ejecutivo nayarita dijo: “No nada más se va a negociar la parte que le toca al Gobierno (de las plazas), sino todos los beneficios del Gobierno se van a repartir en el PRI, donde es mi partido y donde me hicieron llegar y donde va a ser la fortaleza... ¿Qué quiere decir? Que mínimo en lo bajito, estamos a mano” (Del Valle, 2012).

A nivel federal, el arribo de un nuevo régimen político a partir de 2000, lejos de ser perjudicial, terminó por ser benéfico para los líderes del SNTE y sus agremiados. A Vicente Fox y sus colaboradores les tomaron la medida desde el principio. Previo al anuncio de la primera negociación salarial de su gobierno, Blanca Luna Becerril, secretaria general de la sección 9 del Distrito Federal e integrante de la comisión negociadora con la SEP, advirtió:

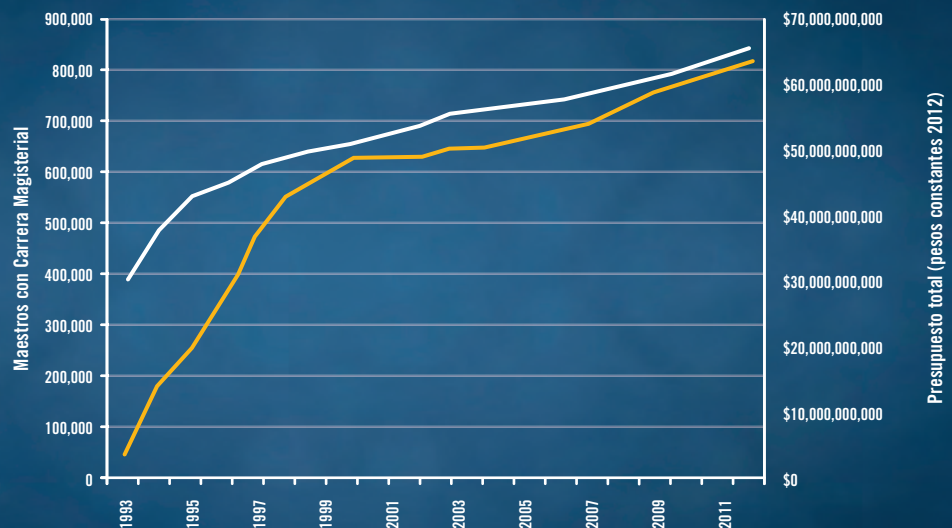
Mínimamente tendrán que destinarle a la educación la cantidad que se está esperando, si no el gobierno se verá envuelto en serios problemas. No quisiera saber cuál va a ser la respuesta del sindicato, de los

maestros aguerridos, si les dicen que no hay aumento o que no hay al menos lo mínimo que se espera. Si cuando ha habido aumento se le colapsa el país al gobierno, si ahora nos salen que no hay más, todos los maestros nos volcaríamos a las calles. Tendrán un problema de dimensiones descomunales y eso me atrevo a decirlo con total conocimiento de causa, sin siquiera haber consultado a los compañeros. Ellos vendrán al sindicato a exigirme que nos movilizemos. (*Reforma*, 13 de mayo 2001; énfasis nuestro).

Producto de las amenazas de movilización –las cuales se hicieron efectivas en diversos estados y en la capital del país–, así como resultado de la alianza política de los gobiernos panistas con Elba Esther Gordillo y la cúpula nacional del SNTE, los recursos federales al sector educativo básico continuaron fluyendo de forma creciente tanto con Vicente Fox como con Felipe Calderón. Por ejemplo, no sólo se mantuvieron los presupuestos para la vivienda magisterial pese a los múltiples señalamientos de corrupción en la administración del programa, sino que fueron incrementados sustantivamente (*Diario de Yucatán*, 28 de octubre 2002; *Reforma*, 10 de mayo 2007;

FIGURA 5.4
MAESTROS INCORPORADOS A Y GASTO EN CARRERA MAGISTERIAL, 1993 A 2012

MAESTROS CON CARRERA MAGISTERIAL
PRESUPUESTO TOTAL (PESOS CONSTANTES 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, 2012 e informes de la ASF.

Gil y Gutiérrez, 2007; Velasco, 2007; *El Universal*, 11 de junio 2007). En 2006, se canalizaron 100 mil millones para este rubro y en 2007, 300 millones adicionales (*Infosel Financiero*, 5 de febrero 2008).

La generosidad blanquiazul se tradujo en una incorporación sustantiva de maestros al programa Carrera Magisterial. Tan sólo hasta el ciclo escolar 2011-2012, la SEP reportó que 832,752 maestros estaban incorporados al programa (SEP, 2012; Ver Figura 5.4). Es decir, alrededor de 60% del magisterio público de la educación básica del país se beneficia de este programa. En principio esto podría ser un resultado positivo para avanzar en la persecución de la calidad educativa del país. Sin embargo, **las pocas evaluaciones que se han hecho sobre el programa sugieren que no hay evidencia empírica para demostrar que existan diferencias positivas significativas en el aprovechamiento escolar entre los alumnos que tienen maestros con Carrera Magisterial y aquellos que no (McEwan y Santibáñez, 2005).** Además, a pesar de que la Auditoría Superior de la Federación ha documentado irregularidades en Carrera Magisterial que incluyen compensaciones superiores a las correspondientes, pagos a docentes no pertenecientes al programa y a maestros comisionados y dirigentes sindicales sin que estén dentro de las categorías de posibles beneficiarios, así como beneficios para personal administrativo (ASF, 2010), cada año el gobierno ha aumentado en términos reales el gasto para el programa, como parte de las negociaciones salariales.

Al crecimiento en Carrera Magisterial se agregaron recursos para dotar de computadoras al magisterio mediante un fideicomiso que tendría que ser complementado con aportaciones de las entidades federativas. Las reglas para la distribución de los recursos y el criterio para la selección de los maestros beneficiados no se han clarificado. Más aún, la SEP y las secretarías estatales de educación han sido omisas en precisar de qué forma estas herramientas tecnológicas se incorporarían para mejorar la enseñanza en las aulas públicas o cuáles serían los cursos de capacitación y la efectividad de los mismos para que los docentes pudieran utilizar las computadoras en su labor educativa.

En los estados las movilizaciones magisteriales también se han traducido en mejoras económicas financiadas por los gobiernos subnacionales. La generosidad de los gobernadores luego es acompañada de quejas por la insuficiencia de los recursos transferidos por la federación para el ramo educativo. Sin embargo, pareciera una vía que se percibe –erróneamente– como una forma efectiva para desactivar conflictos del magisterio. **Si se cede a las amenazas y protestas hoy, el sentido común sugiere que con una alta probabilidad éstas se presentarán nuevamente en la siguiente ronda de negociaciones salariales.** Los ejemplos de Tabasco y Oaxaca ilustran cómo el avance es insaciable (ver Cuadro 5.1).

CUADRO 5.1
EJEMPLOS DE BENEFICIOS GANADOS POR EL SINDICATO EN TABASCO Y OAXACA

ESTADO	AÑO	CONTEXTO POLÍTICO	RESULTADOS PARA EL SINDICATO
Tabasco	1997	El gobernador Roberto Madrazo buscó controlar a la sección local del SNTE; fue generoso con el gasto estatal educativo.	<ul style="list-style-type: none"> • 45 mdp para viviendas + 5 hectáreas para su construcción • 10% adicional al presupuesto federal para Carrera Magisterial • Recursos para fondo especial de retiro • 20 mdp para bono de mil pesos para cada maestro

CUADRO 5.1 (CONTINUACIÓN)

ESTADO	AÑO	CONTEXTO POLÍTICO	RESULTADOS PARA EL SINDICATO
Tabasco	2000	A unas semanas de las elecciones presidenciales y estatales, el SNTE organizó un plantón y una megamarcha en Villahermosa; suspendieron clases por 3 semanas.	<p>Incremento nacional de 12% al salario y 3% a prestaciones, más:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 días adicionales de aguinaldo (para alcanzar 70 en total) • Aumento de 400 pesos del bono para la ayuda escolar (1,150 en total) • 2 mdp para caja de ahorros/préstamos controlada por la sección 29 • 18.5 mdp adicionales para Carrera Magisterial • Incremento de "servicios cocurriculares"
	2010	Como parte de la respuesta al pliego petitorio magisterial.	<ul style="list-style-type: none"> • Exención del pago de impuestos en su aguinaldo
Oaxaca	1997	Un bloqueo de varias semanas en la capital del estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Un aguinaldo de 90 días • Apoyos para desayunos escolares • Recursos para vivienda magisterial
	2001	Tres semanas de plantón.	<ul style="list-style-type: none"> • Un bono estatal que pasó de 10 a 15 días • 350 nuevas plazas para docentes • Un bono de productividad por 19 días
	2011	<p>El triunfo de Gabino Cué como el primer gobernador no priísta de Oaxaca abrió una pequeña rendija a la esperanza de que las movilizaciones y presiones docentes cesaran y se lograra por primera vez un año escolar completo; sin embargo, al asumir el poder, Cué vivió las mismas presiones que sus predecesores.</p> <p>Una semana de paro.</p>	<p>Incremento nacional de 4.75% al salario y 1.3% a prestaciones, más:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 188 mdp para la rezonificación de maestros • 65 mdp para plazas magisteriales • 9 mdp para bonos en el día del jubilado • 35 mdp para becas a los hijos del magisterio • 4 mdp para maestros con más de 20 años de antigüedad • 4 mdp para fondo de préstamos personales • 2.5 mdp para fondo de vivienda • 3.6 mdp para construcción de albergues para maestros • 100 mdp para el equipamiento de escuelas y contratación de maestros bajo el régimen de honorarios
	2012	Un nuevo paro magisterial que acompañó una ríspida negociación salarial entre el magisterio y el gobernador Cué.	<ul style="list-style-type: none"> • Dimisión del director del IIEPO

5.3.2 La importancia de mantener el control en la estructura educativa: la captura de las secretarías de educación pública

La estrategia de marchas, paros, plantones y demás acciones disruptivas ha sido complementada mediante la conquista de múltiples posiciones en la estructura de los sistemas educativos de todo el país. Desde finales de los años cincuenta, había una preocupación entre las autoridades educativas por la creciente penetración del sindicato en el aparato educativo nacional (Torres Bodet, 1969). Este control se ha expandido a lo largo de todo el territorio nacional.

El SNTE ha sido celoso de evitar concursos de selección de los directores de las primarias y secundarias del país, y ha buscado que los supervisores de zona, encargados de garantizar el adecuado funcionamiento de las escuelas bajo su jurisdicción, sean seleccionados bajo criterios de antigüedad y de lealtad hacia la organización sindical, antes que por concursos que evalúen el mérito académico o administrativo de los supervisores. Además de estas dos posiciones clave en el funcionamiento del sistema educativo, en varias entidades federativas se suma el control de las direcciones generales de educación básica, direcciones generales de primarias y secundarias, las coordinaciones estatales de carrera magisterial y las direcciones de escalafón hasta llegar al control de algunas de las subsecretarías de educación básica o de la titularidad misma de las secretarías e institutos de educación pública estatales.

Recurrentemente, en especial al inicio de cada gobierno estatal, los líderes de las secciones sindicales comienzan a presionar tanto en la prensa y en ocasiones con movilizaciones, al nuevo ejecutivo para que nombre a un maestro como titular de educación bajo el argumento de que los mejor capacitados para entender la problemática educativa y del magisterio son los maestros. Si esto no ocurre, se aseguran de que al menos en la subsecretaría encargada de la administración de educación básica y en la coordinación de Carrera Magisterial exista un miembro del magisterio. Las complicaciones políticas internas se acentúan en aquellos estados donde existen dos secciones sindicales, ya que cada grupo magisterial busca para sí el control administrativo del sector educativo.

Sin embargo, hay un consenso incluso dentro de estas disputas: minimizar la posibilidad que un individuo ajeno a las filas del SNTE dirija el sector educativo estatal y que, en caso de que esto ocurra, sienta inmediatamente la presión política magisterial mediante protestas y demás acciones disruptivas (Fernández, 2012b).

5.3.3 Las urnas y la movilización electoral como una tercera vía sindical para influir en la política educativa

Finalmente, la capacidad de acción colectiva del sindicato lo ha convertido en un agente efectivo de movilización electoral. Si en el pasado sus servicios fueron brindados al único posible comprador en el mercado electoral, la creciente competencia política le ha permitido diversificar sus alianzas político-electorales con las distintas fuerzas políticas en el país. **La capacidad electoral del liderazgo magisterial se capitalizó para crear en enero de 2005 su propio partido político, Nueva Alianza (PANAL). Este comportamiento estratégico no es exclusivo de la parte institucional, también ha sido emulado por la disidencia magisterial. Estas características les permiten a las secciones sindicales ser actores con poder político real, atractivos aliados y temibles enemigos potenciales.**

El descarrilamiento de políticas encaminadas a eliminar el control sobre el aparato estatal de educación en Chihuahua durante la gestión del entonces gobernador Francisco Barrio (1992-1998); el boicot sistemático de los actos de campaña del otrora candidato presidencial del PRI en 2006, Roberto Madrazo Pintado; la huelga magisterial en Oaxaca durante ese mismo año y las distintas alianzas electorales que se han tejido desde la creación del PANAL con el PAN, el PRI y el PRD dan cuenta del músculo político de esta fuerza gremial

Pese a que los gobernadores y las diversas administraciones federales se han quejado en público y en privado de la influencia magisterial, casi siempre la han fortalecido por temor a dichas movilizaciones y con la esperanza de recibir su apoyo político-electoral. Tan sólo en 2012, de las 15 elecciones locales celebradas, PANAL fue invitado a competir en alianza en ocho estados (seis con el PRI y dos con el PAN). Los resultados no son despreciables: una senadora, diez diputados federales, 68 diputados locales, además de decenas de legisladores de

otros partidos que son también miembros del SNTE. El magisterio busca que sus compañeros legisladores ocupen posiciones clave en las comisiones de educación del congreso. Desde ahí pueden seguir con detalle cualquier propuesta para modificar el marco legal en la materia e influir en su análisis y redacción.

5.4 La ineficacia de un frente común de los gobiernos estatales

Las presiones magisteriales, en las tres vías descritas arriba, han impactado tanto las finanzas federales como las estatales. La doble negociación de salarios y prestaciones ha funcionado a favor del magisterio y en contra de una planeación racional y una presupuestación ordenada. Ante dicha situación, los gobernadores han buscado coordinarse en diversas ocasiones para crear un bloque en contra del comité ejecutivo del SNTE y sus secciones locales. Por ejemplo, en 2003, dentro del marco de las reuniones de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), los gobernadores expresaron sus preocupaciones sobre la presión que representan para las finanzas estatales las peticiones del magisterio. Pidieron que las negociaciones salariales fueran centralizadas por la federación y que se aumentaran las transferencias educativas. Acordaron también coordinar esfuerzos para evitar que se otorgaran prestaciones diferenciadas a las distintas secciones sindicales, las cuales podrían terminar por generar presiones adicionales por parte de aquellas que quisieran una igualación de los beneficios otorgados a sus compañeros en otros estados. Sin embargo, de acuerdo con entrevistas realizadas, al menos en los estados de Chiapas y Zacatecas, los gobernadores anunciaron meses después la asignación de recursos adicionales para ciertas prestaciones magisteriales, como más días de aguinaldo. Esto mostró la fragilidad del “frente de ejecutivos estatales” ante el SNTE.

Recientemente el gobernador de Morelos, Graco Ramírez, ha señalado que la CONAGO propondrá nuevamente la eliminación de la doble negociación de aumento salarial y de prestaciones, aunque con cautela señaló, “queremos un nuevo arreglo con el SNTE y con el gobierno federal en el tema de la educación básica. Lo vamos a hacer de la mejor manera y con la mayor responsabilidad. *No somos un frente de*

Gobernadores contra el SNTE” (Reforma, 6 de marzo 2013; énfasis nuestro).

El acuerdo de la CONAGO busca nuevamente que la federación sea la encargada de determinar todas las prestaciones y aumentos salariales. Los gobernadores han insistido en que no pretenden romper la unidad de los trabajadores de la educación, sino un mayor orden en los recursos asignados a este rubro; reconocen que históricamente el SNTE se ha opuesto terminantemente a la fragmentación del sindicato en 32 sindicatos estatales, recurriendo a su ya probada estrategia de protesta para garantizar su fuerza de negociación desde la unidad de su sindicato.

Algunas voces sugieren que la SEP concentre las negociaciones salariales y retome el control total de los servicios de educación básica del país. Sin embargo, ante la tentación “centralizadora”, es preciso recordar que bajo el manejo exclusivo de la Federación, las deficiencias en la administración del sector educativo básico fueron mayúsculas (Álvarez, 1992; Pardo, 1999). El retraso de pago de salarios a maestros fue de semanas, y las delegaciones de la SEP, mediante las cuales la autoridad central buscaba allegarse información de los estados, fueron en su mayor parte capturadas por el SNTE, sin que se lograra una administración más eficiente del sistema educativo (Ornelas, 2002 y 2008). **El pasado centralista de la educación pública en México no fue eficiente, no estuvo exento de corrupción y captura del aparato educativo por parte del SNTE y no produjo una educación de calidad, por lo que quienes se desesperan ante la recurrente irresponsabilidad subnacional deben ser cautos ante sus propuestas centralizadoras como solución al problema educativo mexicano.**

A pesar de que los retos políticos para la coordinación entre los distintos gobiernos de los estados aún persisten, no es claro que la propuesta “centralizadora” sea una vía efectiva y realista para solucionar el problema del financiamiento de la educación en el país. Mientras no se precisen con exactitud las responsabilidades en el financiamiento del sistema educativo de cada nivel de gobierno, los espacios para que las autoridades se culpen mutuamente y la incapacidad para que se coordinen eficazmente abren el espacio perfecto para que su contraparte sindical mantenga su influencia en las decisiones de la política educativa.

5.5 Consideraciones finales

Como se ha documentado tanto en el capítulo 3 como en el presente, el gasto del sector público de educación básica ha aumentado en términos reales prácticamente todos los años desde 1992. **Las autoridades, tanto federales como estatales, han cedido y otorgado prestaciones generosas a los docentes del país debido a las presiones políticas de amenazas de paro, movilizaciones, plantones y, en casos extremos, acciones violentas.**

Como se demuestra en el capítulo 6, pese al mayor número de recursos en el sector, la calidad educativa está lejos de ser satisfactoria y no muestra signos de mejora que justifique un aumento presupuestal. **Gastamos mucho en el sector educativo, pero lo hacemos mal, pues su ejercicio está lleno de goteras por donde se derrama la corrupción y está plagado de opacidad, lo que impide una evaluación a fondo de la eficacia y eficiencia de los recursos.**

Programas como Carrera Magisterial, los fondos para la vivienda magisterial y el fideicomiso para dotar de computadoras magisteriales son tres ejemplos de políticas públicas que se establecieron para fortalecer la calidad de la educación y las condiciones laborales del magisterio, pero que en su implementación lamentablemente la corrupción se ha enquistado, erosionando su propósito original para mejorar la educación en el país. La opacidad con la que se ejercen los recursos en estos programas tiene que terminar de una vez por todas.

La permanencia de un statu quo negativo en la educación pública del país se explica por la capacidad del SNTE de influir efectivamente en la política educativa en México, y en la incapacidad de las autoridades federales y estatales para coordinar efectivamente sus acciones dados los términos difusos mediante los que se descentralizó la educación básica y normal. Cada año cientos de maestros toman las calles bajo el lema de la defensa de la educación pública gratuita. El resultado es miles de alumnos sin clases, ciudades desquiciadas, carreteras bloqueadas. Y aunque la autoridad hace llamados solemnes al restablecimiento del Estado de Derecho y amenaza con la aplicación de la ley y anuncia

que descontará su salario a los maestros faltistas, lo cierto es que el marco jurídico se viola sin que haya consecuencias. **La amenaza de tomar las calles ha sido una ruta efectiva para lograr mayores prebendas. Este comportamiento genera incentivos perversos que perpetúan los ciclos de protesta magisterial con consecuencias negativas para la calidad de la educación de niñas, niños y jóvenes, quienes durante este tipo de eventos se quedan sin clases.**

El conflicto magisterial no es exclusivo del caso mexicano. En Ecuador y Perú también fueron recurrentes las protestas de docentes con el fin de lograr mejores salarios y para oponerse a cambios en la política educativa. Sin embargo, a diferencia de los políticos mexicanos, en años recientes los gobiernos de estos países han tomado la decisión de enfrentar frontalmente la resistencia a propuestas clave para mejorar la calidad educativa, como la evaluación docente. En Ecuador se llevaron a cabo juicios administrativos en contra de los docentes que prolongaron por varias semanas paros magisteriales en el país y eventualmente las autoridades tomaron la decisión de establecer la restricción legal al paro durante horarios de clase. Asimismo, decidió, que la autoridad no debía servir de comparsa administrativa a su sindicato magisterial, y por ende optó por dejar de cobrar directamente las cuotas sindicales. La organización sindical tendría que solicitar a sus agremiados sus cuotas de membresía si así lo creyera conveniente. Ello debilitó al sindicato, el cual tuvo que aceptar el retiro de aquellos maestros que tuvieran dos evaluaciones insatisfactorias consecutivas pese a un curso previo de capacitación. Medidas similares se han tomado en Perú (Fernández, 2013).

Las autoridades mexicanas podrían contemplar rutas similares, ya que el simple incremento presupuestal sin controles efectivos de transparencia ha probado ya de tiempo atrás que puede incluso generar efectos contrarios a la calidad educativa y a la excelencia docente. Ello significaría un avance en la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos que va más allá de la reiterada petición sindical de aumento de los recursos públicos para la educación, y de los llamados de políticos y de voces en la sociedad civil que exigen que el gasto público educativo alcance 8% del PIB y cumpla así con lo contemplado en el artículo 25 de la Ley General de Educación.⁶

⁶ Son numerosos los ejemplos de la misma petición para aumentar el gasto educativo. Por ejemplo: en noviembre de 2010, durante una marcha promovida por la Federación Nacional de Estudiantes Revolucionarios, los manifestantes exigieron que el presupuesto público educativo fuera equivalente al 8% (*La Jornada*, 6 de noviembre, 2010). En abril de 2011 la entonces presidenta del PRI exigió

Gordillo está en la cárcel, pero sigue ahí una estructura de captura educativa y de fuerza electoral que ha protegido contra el despido a maestros con mal desempeño y ha logrado pervertir la evaluación docente y dotar de mayores salarios a maestros disciplinados con su sindicato, en lugar de premiar a los mejores docentes. Uno de los retos principales en la implementación de la reforma educativa constitucional aprobada en diciembre de 2012 y su correspondiente legislación secundaria, será desmontar esa estructura para sustituirla con mecanismos promotores de la calidad educativa como el concurso efectivo de todas las plazas magisteriales que contempla la reforma, y para ello habrá que garantizar la transparencia de las evaluaciones tanto de los docentes en activo como para la selección de los nuevos profesores. Se necesitará extender los concursos de selección en áreas clave del funcionamiento de las escuelas como la de directores y supervisores de zona escolar. La operación de programas clave como Carrera Magisterial tiene que ser transformada, transparentando toda la información presupuestal, de evaluación y de asignación de los beneficios a los docentes. Esta transformación tendrá que pasar forzosamente por un replanteamiento de las comisiones mixtas de evaluación para que en verdad se garantice la selección de los mejores profesores y se evite que el programa se pervierta como instrumento de control sindical sobre los docentes.

El desafío del control de las decisiones en materia educativa no se circunscribe al ámbito federal, también se extiende al nivel subnacional. Los gobernadores, muy críticos en público o privado de la influencia sindical en el sector educativo, no han establecido políticas que limiten efectivamente este poder. Por el contrario, en algunos casos lo han tolerado e incentivado a cambio de lealtades político-electorales.

Como se ha insistido en otros escritos, es necesario precisar las responsabilidades de los niveles de gobierno en el sector educativo (Fernández, 2012a). De lo contrario, llamados como el del

coordinador de la Comisión de Educación de la CONAGO, el gobernador Graco Ramírez, para crear un frente común que termine con la doble negociación salarial con el SNTE, serán sólo buenos deseos que no lleguen a puerto. La precisión de las atribuciones de financiamiento educativo se deberá enmarcar dentro de una nueva discusión en material fiscal, con el fin de que los gobiernos locales tengan nuevas facultades tributarias y apliquen los recursos para financiar sus responsabilidades educativas.

Los gobiernos estatales se quejan de la insuficiencia presupuestal para la educación y lamentan la doble negociación en la que cada año ceden prestaciones adicionales para el magisterio sin que, en muchas ocasiones, tengan garantizados los recursos para ello. Posteriormente solicitan tanto a la Cámara de Diputados como al gobierno federal transferencias y asignaciones presupuestales adicionales para enfrentar sus promesas a los docentes sin que además, como se ha señalado, medie esfuerzo alguno para establecer políticas de rendición de cuentas o de mejora en el aprendizaje.

Las autoridades educativas estatales en un gran número de casos reportan con poca claridad las asignaciones presupuestales en la materia. Tan sólo en las cifras dadas a conocer en los cuestionarios de financiamiento educativo entregados a la SEP se detectan inconsistencias que revelan una administración poco transparente y ordenada de los recursos en el sector educativo estatal (Fernández, 2012b). Dichas inconsistencias implican que tanto los legisladores como los órganos de fiscalización locales no están asumiendo su tarea para lograr un ejercicio claro y efectivo de los recursos.

Las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación han documentado en los últimos años una serie de inconsistencias en el uso de los recursos federalizados para educación por parte de los estados (ASF, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012). Sin embargo, no se cuenta con información detallada similar por parte de los órganos locales de fiscalización, lo cual sorprende ya que es difícil imaginar que el uso inadecuado de recursos y prácticas

al gobierno federal acatar la Ley General de Educación y destinar 8 % del PIB a este rubro (Nieves, 2011). El 25 de octubre, el Congreso de Guanajuato exhortó a la Cámara de Diputados a incrementar el presupuesto educativo para que alcance 8% del PIB (*A.M Guanajuato*, 26 de octubre, 2012). Lo mismo hicieron los legisladores de Chihuahua cinco días después (http://tiempo.com.mx/_notas/142373). A estas voces se han unido en reiteradas ocasiones distintos liderazgos nacionales y locales del SNTE, destacados académicos de universidades públicas, sindicatos universitarios, entre otras múltiples voces.

de corrupción ocurra exclusivamente con dinero federal y no con los recursos propios de las entidades federativas.

La implementación de la recién aprobada Ley de Contabilidad Gubernamental, la cual establece que las entidades federativas deberán armonizar sus reportes de gasto público presentándolos en sus páginas de Internet cada tres meses, eventualmente facilitará un análisis comparativo más detallado del gasto educativo a nivel subnacional. Asimismo, la posibilidad de ampliar las facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información para que tenga competencia en el ámbito subnacional, puede servir de vehículo para avanzar en la transparencia presupuestal en materia educativa dentro de las entidades federativas.

La transparencia de la información en materia educativa será clave para acotar espacios a la corrupción. La protección de datos personales no puede ni debe ser una excusa para brindar información vital sobre la asistencia docente, los resultados de las evaluaciones, la identificación de qué profesores están en Carrera Magisterial, cuáles son los cursos de actualización que han tomado; es la demanda de un Padrón Nacional Único que se ha exigido desde la sociedad civil. Los padres deben tener información que les permita saber los costos de operación de los recintos escolares. Todos estos programas y bienes son financiados con dinero público. El Estado mexicano está obligado a rendir cuentas a sus contribuyentes sobre el uso de los recursos en el sector educativo, un rubro vital para el desarrollo.

El análisis de esta información demandará una sociedad más y mejor informada, más participativa

y que exija mejor educación en las aulas del país. Por ello, organizaciones como **los comités de participación social**, contemplados desde 1992, **necesitan** pasar de un buen deseo para **convertirse en instrumento eficaz para la rendición de cuentas y el involucramiento de la comunidad escolar para avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa.** Así, estas instituciones podrán convertirse en contrapesos efectivos a la influencia del SNTE.

El derecho de manifestación y de seguridad laboral de los maestros ha importado más que el derecho a una educación de buena calidad para los niños mexicanos. Gordillo se ha ido; quienes se benefician de la corrupción en el sistema educativo, no. La estructura institucional que los protege sigue intacta y afecta negativamente en la forma como el país está gastando en educación, con pobres resultados a cambio de esta inversión. **Si la sociedad mexicana no se toma en serio el problema educativo, si no ataja la corrupción al interior de sus aulas, si no establece controles contra el desvío de recursos en el sector, si no se pone al frente para la solución de una persistente catástrofe educativa, el potencial para que la educación sea un instrumento para el abatimiento de la pobreza y disminución de la desigualdad, y para que a partir de su calidad sea el motor principal del crecimiento del país, será sólo una aspiración colectiva o una línea grandilocuente en los discursos. La presión social debe construirse de forma acelerada para crear los incentivos políticos adecuados, de forma tal que los gobiernos federal y estatales actúen en la materia. Si no por convicción, por conveniencia política.**

Referencias

- Álvarez García, Isaías (1992). "La descentralización", en Guevara Niebla, Gilberto (ed.) *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arnaut, Alberto (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, México, El Colegio de México.
- Arroyo García, Francisco (2011). *El nudo gordiano de la educación en México: institucionalización de prioridades*, manuscrito no publicado.

- Auditoría Superior de la Federación (2008). "Sector Educación Pública. Volumen 2", en *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (2011). "Auditoría de Desempeño a los Servicios de Educación Básica", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, México, Auditoría Superior de la Federación, pp. 1-28.
- Blair, Harry (2000). "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", *World Development*, Vol. 28(1), pp. 21-39.
- Cabrero, Enrique y Martínez, Jorge (2000). "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en Giugale, Marcelo M. and Webb, Steven B. (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, Washington, D.C., World Bank, pp. 139-176.
- Cook, Maria Lorena (1996). *Organizing dissent: unions, the state, and the democratic teachers' movement in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 376 p.
- Del Valle, Sonia (2012). "Arma gobernador un SNTE priísta", México, *Reforma*, 31/07/2012.
- Di Gropello, Emanuela (1999). "Educational decentralization models in Latin America", *CEPAL Review* 68 (August), pp. 155-177.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2006). *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 277 p.
- Fernández, Marco Antonio (2011a). "The decentralization of education in Mexico", California, Center for US-Mexican Studies, UCSD.
- Fernández, Marco Antonio (2011b). *Informe nacional de México sobre los avances y retos en materia educativa de cara a los Objetivos del Milenio*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Fernández, Marco Antonio (2012a). "La educación en México: un reto para el desarrollo nacional", en Florescano, Enrique y Cossío, José Ramón (eds.), *Los desafíos de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, Marco Antonio (2013). "Teachers' Unions and the Political Economy of Education Reform in Latin America", Washington, D.C., The World Bank.
- Fernández Martínez, Marco Antonio (2012b). "From the Streets to the Classroom: The Politics of Education Spending in Mexico", Carolina del Norte, Universidad de Duke.
- Franko, Patrice M. (2007). *The puzzle of Latin American economic development*, 3a ed., Maryland, Rowman & Littlefield, 537 p.
- Gil Olmos, José y Gutiérrez, Alejandro (2007). "El cajero de la maestra", *Proceso*, México, 18 de febrero de 2007.
- Grindle, Merilee Serrill (2004). *Despite the odds: the contentious politics of education reform*, New Jersey, Princeton University Press, 288 p.
- Grossman, Gene M. y Helpman, Elhanan (1996). "Electoral Competition and Special Interest Politics", *The Review of Economic Studies*, Oxford University Press, 63 (2), pp. 265-286.
- Grossman, Gene M., y Helpman, Elhanan (2001). *Special interest politics*, Cambridge, Mass.: MIT.
- Higuera, Cecilia (2013). "Manifiesta presidenta de padres de familia que los maestros del SNTE no se sumen a la CNTE", *La Crónica*, México.
- Lohmann, Susanne (1998). "An information rationale for the power of special interests", *The American Political Science Review*, 92(4), pp. 809-827.

- Lohmann, Susanne (2003). Representative Government and Special Interest Politics: (We Have Met the Enemy and He is Us), *Journal of Theoretical Politics* 15(3), pp. 299-319.
- Lustig, Nora (1998). *Mexico, the remaking of an economy*, 2a ed, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- McEwan, Patrick y Santibáñez, Lucrecia (2005). "Teacher and Principal Incentives in Mexico", en Vegas Emiliana (ed.), *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*, Washington D.C., The World Bank, pp. 213-253.
- Muñoz, Aldo (2008). "Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), pp. 377-417.
- Murillo, María Victoria (1999). "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, 41(1), pp. 31-58.
- Nieves, Sandra (2011). "Profesores de Oaxaca cobran 475 días y trabajan sólo 200", *LaRa zón*, 16/05/2011.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 176 p.
- Olson, Mancur (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York, Basic Books.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011). "Teachers' salaries", *Government at a Glance 2011*. Paris, OCDE.
- Ornelas, Carlos (2002). "La carrera magisterial en México", en Murillo, Victoria (ed.), *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América Latina*, Buenos Aires, FLACSO.
- Ornelas, Carlos (2008). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI.
- Pardo, María del Carmen (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.
- Presidencia de la República (2012). *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno: igualdad de oportunidades*, México.
- Rhoten, Diana (2000). "Education Decentralization in Argentina: a global-local conditions of possibility's approach to state, market, and society change", *Journal of Educational Policy*, 15(6), pp. 593-619.
- Romo, Gerardo y Del Valle, Sonia (2006). "Amenaza Zacatecas con controversia", Monterrey, *El Norte*, 5/09/2006.
- SEP (2012). *La Reforma a Carrera Magisterial*, presentación ante Comisión de Educación del Senado de la República.
- Torres Bodet, Jaime (1969). *Memorias. Años contra el tiempo*, México, Porrúa.
- Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (1998). "Political Dilemmas of Welfare Reform: Poverty and Inequality in Mexico", en Kaufman, Susan y Rubio, Luis, (eds.), *Mexico under Zedillo*, Colorado, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- United Nations Education, Science and Culture Organization (2010). *Reaching the marginalized*, Oxford, UNESCO, 525 p.
- Velasco, Elizabeth (2007). "Irregularidades en el fideicomiso de la vivienda creado por Gordillo", *La Jornada*, 16/04/2007.

EL PAPEL DEL SNTE, LA CNTE Y LOS GOBERNADORES EN LA NEGOCIACIÓN DEL PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN BÁSICA

Aldo Muñoz Armenta¹
Leticia Echenique Vázquez²

El propósito de este trabajo, es en primer lugar, hacer un recuento de cuáles son las etapas y los tiempos en que los líderes de los comités nacional y seccionales del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) desarrollan el proceso de negociación presupuestal para atender las demandas laborales, tales como salarios, prestaciones y recursos para cubrir el rezago escalafonario, entre las más significativas.

En segundo lugar, el documento analiza la efectividad de los instrumentos político-administrativos con que cuenta el Estado mexicano para vigilar que la partida presupuestal destinada al Fondo de Aportaciones de la Educación Básica y Normal (FAEB) se utilice de forma transparente y con apego a los lineamientos establecidos por la normatividad correspondiente.

La negociación política del presupuesto educativo en la Cámara de Diputados

Con base en los presupuestos elaborados por las diferentes dependencias de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) envía un proyecto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados en la primera quincena del mes de agosto, no obstante que el debate sobre la asignación presupuestal se desarrolla en el pleno entre los meses de noviembre y diciembre y que el artículo 74 de la Constitución señala que el Ejecutivo tiene como plazo hasta el 8 de septiembre. El margen de tres meses y medio de antelación tiene como propósito evitar un dictamen de "último día". Así, con un margen muy razonable de tiempo, los legisladores que integran las Comisiones de Presupuesto, Hacienda y Educación pueden generar un consenso mínimo entre los grupos parlamentarios antes de la discusión en el pleno. En particular, porque desde 1997, ningún partido con representación en la Cámara de Diputados tiene los escaños suficientes para aprobar en solitario el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.³

¹ Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: alditomunoz@yahoo.com.mx

² Profesora de tiempo parcial de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: letyechenique@yahoo.com.mx

³ Además de la necesidad de establecer consensos entre los grupos parlamentarios, ante las dificultades de formar mayorías, es fundamental que los legisladores lleguen a un acuerdo con el Ejecutivo, porque éste puede vetar total o parcialmente el dictamen de proyecto de presupuesto. Ello a partir de la controversia constitucional enviada por el presidente Vicente Fox, el 21 de diciembre de 2004, a la Comisión en Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contra la Cámara de Diputados, con el propósito de hacer válido su rechazo a 50 partidas del dictamen de

Los primeros debates y negociaciones más importantes se dan en el interior de la Comisión de Presupuesto. Los diputados “magisteriales” (con escaños en varios partidos) asumen un papel clave para que la partida destinada al FAEB⁴ contemple recursos suficientes para que el sueldo de los profesores de educación básica y normal mantenga su promedio histórico, de 1993 en adelante, de 4.5 salarios mínimos al mes.

El logro de este objetivo es crucial para la dirigencia del SNTE por varias cuestiones clave: 1) atenúa el efecto de las movilizaciones de los profesores de las secciones 22 de Oaxaca, 18 de Michoacán y 14 de Guerrero. Los profesores disidentes, cabe decir, acumulan 33 años ininterrumpidos de protestas en demanda de mejores condiciones salariales, y se puede afirmar que son un contingente políticamente importante porque forman el núcleo duro de la corriente gremial denominada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)⁵; 2) acotan los malestares que se generan entre la dirigencia nacional del sindicato y los dirigentes seccionales de orientación *oficialista* y 3) dan margen a la negociación entre los gobernadores y los dirigentes seccionales en algunas prestaciones de carácter estatal.

En un segundo momento, en la primera quincena de abril, los líderes del SNTE (en algunos casos están incluidos algunos legisladores del magisterio) presentan al titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP) un pliego petitorio de revisión contractual. En dicho documento está el incremento salarial (generalmente por arriba de los topes establecidos por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y por los mínimos de incremento salarial que se otorga a los empleados sindicalizados del

gobierno federal). En este proceso se generan las mayores tensiones entre los negociadores del SNTE y la SEP. Si bien el tema salarial es clave, hay otros rubros que son sumamente relevantes, como es el caso de las partidas para: 1) “basificar” a profesores y directores con nombramiento de interinos; 2) para incorporar nuevos maestros a Carrera Magisterial; 3) para apoyar el trabajo de los Centros de Maestros; 4) para incrementar el presupuesto para cursos de educación continua y 5) para crear nuevas plazas en regiones donde se presenta un alto déficit de maestros, entre otros aspectos. A ello hay que sumar la demanda de otras prestaciones que suelen tensar la negociación, como es el caso de las peticiones para aumentar aún más los días de aguinaldo, los días económicos, el número de comisionados sindicales y las partidas especiales para apoyar las actividades cotidianas de la dirigencia del SNTE.

Por su parte, la SEP presiona por vincular los incrementos salariales a los resultados de los logros educativos de los alumnos, así como en función de los méritos académicos de los profesores potencialmente beneficiados; que los cursos de educación continua respondan a objetivos de mejora curricular y que la creación de las nuevas plazas se mantenga al margen de las prácticas tradicionales de asignación, como es la herencia, la venta o la entrega por relaciones de padrinazgo o compadrazgo. Igualmente la SEP presiona para que los apoyos a la organización sindical se transparenten en lo posible. Los negociadores de la SEP y el SNTE generalmente no resuelven bilateralmente la negociación; ante las exigencias sindicales y los límites presupuestales, definidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, interviene la Secretaría de Hacienda para otorgar ampliaciones presupuestales, y

presupuesto enviado por los legisladores. Vicente Fox, en este suceso, invocó las facultades constitucionales del Presidente dispuestas en el artículo 72 de la Constitución. El 17 de febrero, por siete votos a favor y cuatro en contra, la SCJN dio la razón al Poder Ejecutivo.

⁴ Como parte de la descentralización educativa, iniciada en 1992, surgió el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el cual está constituido con recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso de los municipios, a través de los ramos 25 y 33, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal y los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Los criterios de asignación del FAEB son los siguientes: 1) el Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, y 2) los recursos presupuestarios que con cargo al FAEB se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior.

⁵ La CNTE se forma el 17 de diciembre de 1979 en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, como resultado del I Foro de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas del SNTE. Dicho foro fue convocado por los Consejos Centrales de Lucha (CCL) de Chiapas, Morelos, Tabasco y La Laguna, organismos creados para apoyar la movilización de los maestros chiapanecos contra el retraso de pagos y el alto costo de la vida en ese estado, derivado de la explotación de los yacimientos de hidrocarburos en la zona limítrofe de Tabasco y Chiapas. Desde el descubrimiento de los depósitos de *La Reforma* se dio un trastorno económico y social en esas dos entidades, pues los trabajadores de Petróleos Mexicanos llegaron a ganar el equivalente a tres salarios de un profesor. Eso, por un lado, desató un grave problema inflacionario en la región. Por otro lado, había profesores que tenían retrasos de pago de su sueldo hasta por dos años. A estos factores había que añadir la represión sistemática de la dirigencia nacional del SNTE en contra de grupos disidentes. Más adelante, la CNTE sumó a sus filas a maestros de las secciones, 18 de Michoacán, 15 de Hidalgo, 36 del Valle de México y 9 del Distrito Federal, así como a pequeños grupos de otros estados del país.

cuando la negociación se complica, se hace obligatoria la intervención del Presidente de la República.⁶

Por otro lado, la tensión en los procesos de negociación va subiendo de tono conforme se acerca el 15 de mayo, por dos razones fundamentales: primero, por la tradicional presencia beligerante de los maestros disidentes, principalmente de Oaxaca, Guerrero y Michoacán frente a las oficinas centrales de la SEP y las protestas que escenifican ante las oficinas de la Secretaría de Gobernación, del ISSTE y la residencia oficial de Los Pinos. Segundo, por las filtraciones que hacen funcionarios del gobierno federal sobre algunas cuestiones del pliego petitorio; uno de esos temas suele ser el presupuesto para las actividades sindicales y los montos financieros para pagar “comisionados”. Pese a las muchas tensiones, esta etapa de la negociación cierra puntualmente el 15 de mayo.

Empero, después, la SEP y la Secretaría de Gobernación inician una tercera etapa de negociación presupuestal, de menor envergadura económica, pero de mayor complejidad política y laboral. Se trata de revisar las demandas salariales y laborales de los contingentes de la CNTE⁷. A diferencia de los líderes nacionales del SNTE, los disidentes no suelen tener una propuesta oficial de agenda de trabajo, ni tampoco un tiempo y lugar definidos para la negociación. No podría ser de otra manera, porque no son interlocutores válidos (o institucionalmente reconocidos por el gobierno y los tribunales del trabajo correspondientes). Si la SEP o Gobernación los reconocieran abiertamente, iniciarían un conflicto político con la dirigencia “oficial” del SNTE.

En este sentido, la presión a través de marchas, plantones, mítines y bloqueos de calles y avenidas de la ciudad es la única estrategia efectiva para acceder a una “mesa de negociación”. En esta etapa, generalmente son incluidos los representantes de los gobiernos estatales

correspondientes (Michoacán, Oaxaca y Guerrero). Las demandas que se plantean, en términos generales, no son muy diferentes de las que plantean los líderes del Comité Ejecutivo Nacional; por ejemplo, presupuesto adicional para basificación de interinos, para cursos de actualización y creación de nuevas plazas para los normalistas recién egresados o a punto del egreso.⁸

Sobre la presión de las secciones disidentes del magisterio en esta tercera etapa de la negociación presupuestal, conviene enfatizar los siguientes puntos. En el caso de la sección 22 de Oaxaca, se cuenta con una hoja escalafonaria que eventualmente premia la participación de los maestros en actividades de protesta. Esto no otorga la mayor ponderación en el puntaje por acumular; tampoco es obligatorio, sino una opción entre muchas, la cual toman los maestros de las zonas de más alta marginación, los que generalmente tienen dificultades para acceder a cursos de educación continua o para capacitarse en los programas reconocidos por Carrera Magisterial.

En los casos de las secciones 14 de Guerrero y 18 de Michoacán, existe un esquema escalafonario similar al anterior, sin embargo, en estas entidades del país, los grupos de la CNTE no son sindicalmente hegemónicos. En Michoacán existen tres grupos sindicales que incluso negocian por separado con el gobierno del estado, de forma que no todos los maestros de la entidad recurren a las marchas como método de negociación y obtención de beneficios personales; los que protestan en el DF, se puede decir que son la minoría más numerosa dentro de la sección. En Guerrero existen dos grupos, uno es la Coordinadora de Trabajadores de la Educación (CETEG), adherida a la CNTE, y se puede decir que es minoritario frente al grupo “institucional”. Empero, la CETEG muestra mayor capacidad de organización y protesta, de forma que suele tener un papel muy protagónico.

⁶ A reserva de que se haga mayor investigación académica al respecto, no se cuenta con información pública de cuánto es el la diferencia entre el monto originalmente asignado a la SEP para atender las demandas del SNTE y las ampliaciones presupuestales autorizadas por la Secretaría de Hacienda. Esta opacidad institucional está contemplada en el artículo 74 de la Constitución, el cual señala, entre otras cosas, que el Presidente podrá autorizar por “acuerdo escrito” *partidas secretas a los secretarios de Estado*.

⁷ De acuerdo con Francisco Bravo Herrera, secretario general de la sección 9 del SNTE y líder histórico de los maestros de la CNTE en el Distrito Federal (dirigente no reconocido por la SEP ni por el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE), los profesores disidentes entregan un pliego petitorio a la SEP y a la Secretaría de Gobernación en la segunda quincena de febrero. Antes, en la segunda quincena de noviembre entregan el listado de sus demandas en la Cámara de Diputados. Como no son interlocutores válidos para los legisladores que están a cargo del gobierno del Congreso (la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva), son recibidos por una comisión “ad hoc” de diputados de al menos tres partidos. Los maestros de la CNTE son medidos con la misma vara por los titulares de la SEP y Gobernación, de tal forma que su pliego de febrero es recibido por las oficinas de atención y quejas de ambas dependencias. Ni el secretario ni los subsecretarios los atienden personalmente.

⁸ Es probable que en la negociación “nacional” los líderes del SNTE se desentiendan de las demandas específicas de los contingentes magisteriales de la disidencia en Oaxaca, Michoacán y Guerrero. Es evidente que tienen que apoyar prioritariamente a las secciones que les son afines.

En el curso de las movilizaciones existen otras banderas, como el rechazo a los exámenes estandarizados de evaluación de los alumnos (ENLACE) y a las reformas educativas con tendencia a la evaluación. Generalmente esta negociación se cierra con el inicio de las vacaciones escolares, en la segunda quincena del mes de junio. En general, en esta etapa el gobierno federal estimula a medios televisivos y radiofónicos para que se condene socialmente la protesta de los maestros disidentes; en otros casos se hacen actos "simbólicos" de desalojos para salvaguardar la imagen pública del gobierno federal en turno.

Los profesores disidentes de la CNTE suelen desmovilizarse entre la segunda quincena de mayo y la primera quincena de junio, después de casi un mes de acciones de protesta. En ese periodo se dan procesos intermitentes de negociación y confrontación, sin embargo, no se tiene registro *oficial* de cuál es el resultado. Igual que en la negociación "nacional" entre el SNTE y la SEP, prevalece la opacidad.

Esta tercera etapa de negociación, concentrada en las demandas de la CNTE, en muchos casos ocurre a la par de una cuarta etapa: la que se da entre los gobiernos estatales y las secciones sindicales. En el caso de las secciones afines al comité nacional del SNTE, se pueden generar tensiones, pero en muy pocos casos derivan en actos de protesta. La mayoría de estos procesos de negociación se cierran en la segunda quincena de mayo. Las principales demandas en el caso de las secciones de carácter "oficial" se refieren a un porcentaje menor que se agrega a lo marcado en la negociación nacional en materia de prestaciones, en el cual se pueden incluir temas como más días de aguinaldo, apoyo para fondos de vivienda o retiro o para incorporar a más profesores a Carrera Magisterial.

En cambio, en las secciones que forman parte de la CNTE, los actos de protesta son de rutina: toma de oficinas públicas (secretarías de educación, palacios de gobierno), plantones en plazas públicas, bloqueo de carreteras y vialidades urbanas, entre otros. Por su parte, los profesores disidentes, además de las prestaciones mencionadas, presionan por más plazas a los gobiernos estatales y mayor

presupuesto para basificación de interinos. Los recursos que obtienen los gobernadores provienen de la federación o de deuda estatal con entidades financieras. Como en los casos anteriores, no existen registros oficiales de los resultados de las negociaciones entre los gobiernos de los estados y los profesores de la disidencia magisterial.

Las principales dificultades en el gasto educativo a nivel estatal

Existen diversos instrumentos político-institucionales para transparentar el presupuesto educativo en los estados. El primero se remite al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010 (*Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2009), el cual estableció en su artículo 9, con respecto al FAEB, que la SEP tenía que conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año; dicho reporte habría de incluir una revisión en torno al número y tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, así como el número de horas de nivel básico y normal por escuela, con las entidades federativas, determinando aquellas que cuentan con registro en la misma SEP y las que sólo están registradas en los estados.⁹

Este Decreto también obligó a los gobiernos estatales y a la SEP a informar; publicándolo en la página de Internet, sobre lo que ha sido un gran misterio en el marco de la nómina del personal educativo federalizado: los comisionados sindicales. De acuerdo con el documento en cuestión, las entidades federativas estarían obligadas a entregar una relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando el objeto y duración de la comisión; el número y tipo de plaza que ocupan, así como el pago que reciben por concepto de servicios personales, en su caso; y una relación de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa.

La SEP además, según el Decreto en cuestión, debía tener una lista de las irregularidades en lo que se refiere al

⁹ Lo más significativo de dicho decreto es que pidió a la SEP tener un padrón de trabajadores de la educación de las plazas federalizadas o transferidas por el gobierno federal en 1992 hacia los estados de la república, incluido el Distrito Federal. El Decreto estableció que la SEP debe incluir en su página de Internet la información que los estados le remitan con respecto al número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población CURP de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico y normal, por centros de trabajo. De igual forma, el Decreto obligó a la SEP a publicar en Internet los movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación; erogaciones realizadas por concepto de servicios personales vinculados a las plazas por centro de trabajo. Desde luego, los términos de este Decreto no han sido cumplidos a la fecha.

manejo de plazas federalizadas. El Decreto señalaba que la SEP debe enviar a la Cámara de Diputados, durante el primer semestre del año (a más tardar el 30 de junio), el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente, reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre del año, y vigilar el monto de las remuneraciones con cargo al FAEB, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad.¹⁰

Otro instrumento administrativo creado para transparentar el presupuesto educativo es el Acuerdo 482 de

la SEP (*Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2009), que fundamentalmente establece que los recursos del FAEB no pueden utilizarse para apoyar a secciones sindicales; para pagar plazas con funciones distintas a la educación básica y normal; pagos a dobles plazas en entidades federativas no colindantes; ni para otorgar licencias con goce de sueldo a trabajadores de la educación que asuman un cargo de elección popular o para atender asuntos particulares.

Asimismo, dicho acuerdo señala que la SEP está obligada a conciliar el listado de las nóminas y de los centros de trabajo con la información que proporcionan las entidades federativas. Este acuerdo se complementa con lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Coordinación



¹⁰ El seguimiento de este mandato estaría a cargo del órgano de fiscalización del poder legislativo. Así, la Auditoría Superior de la Federación auditaría los resultados e incluso, en forma retroactiva, revisaría la información disponible al respecto a partir de 2007. El informe de la Auditoría se enviaría a la Cámara de Diputados a más tardar en el mes de agosto. La injerencia del Ejecutivo en este sentido sería complementaria, al igual que la de los gobiernos estatales: La Secretaría de la Función Pública brindaría el apoyo que requiriera la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, la SEP y las entidades federativas proporcionarían la información y documentación necesarias para la realización de la auditoría, de acuerdo con su ámbito de competencia.

Fiscal. Sin embargo, no se habla de sanciones ni de identificación de responsables por malversación de recursos.

Antes de estos dos instrumentos, ya existían mecanismos institucionales para conocer la información de las escuelas federales, lo cual, empero, no tenía efectos de fiscalización. Se trata del formato 911, mediante el cual se distingue la información de las escuelas federales transferidas a los estados de la información de los planteles escolares que pertenecían a los subsistemas educativos estatales. A diferencia de lo que señala el Decreto del Presupuesto de 2009, la información que se publica del formato 911 solamente ofrece datos bajo el concepto escuelas públicas, o en el nivel más desagregado, la información cuantifica las escuelas federales y estatales, pero incluye en estas últimas aquellas que corresponden a las transferidas por el gobierno federal sin poder distinguir las de las que eran estatales.

Es importante señalar que en general los recursos federales asignados a la educación son auditables por la Cámara de Diputados y en consecuencia por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sin embargo, las auditorías se aplican aleatoriamente al conjunto de expedientes que se presentan y solamente hay una revisión muestral, es decir, una mínima parte del conjunto. Si bien la ASF tiene facultades para iniciar procesos punitivos o para dar vista a las autoridades correspondientes, según los artículos 15 y 49 de la Ley Superior de Fiscalización, no las ha ejercido a la fecha. Por ejemplo, se puede observar que en sus reportes de 2009, 2010 y 2011, la ASF hace observaciones sobre irregularidades en el estatus de miles de plazas docentes en diferentes entidades del país, sin que ello tenga consecuencias jurídicas o políticas.¹¹

Otro instrumento que está en curso es la propuesta hecha por el Ejecutivo al Congreso, el 12 de diciembre de 2012, para vigilar los recursos del presupuesto educativo. Esta propuesta, incluida en la iniciativa de reforma del Artículo Tercero de la Constitución, establece, a grandes rasgos, la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Con este instrumento se determina que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas.

¹¹ La organización civil Mexicanos Primero tramitó un amparo en este sentido.

Recomendaciones sobre cómo mejorar el gasto educativo

1. Auditar sistemáticamente (en forma semestral) los ejercicios del FAEB en todas las entidades federativas por un órgano federalizado con la autonomía necesaria para recabar información e investigar posibles desvíos, sin que ello anule las facultades que tiene al respecto la Auditoría Superior de la Federación. No se trataría de una Comisión Nacional Anticorrupción o de superponerse a las actividades de la Secretaría de la Función Pública o de la Contraloría interna de la SEP o las secretarías estatales de Educación, sino de una actividad burocrática de rutina, ligada exclusivamente al FAEB.
2. Limitar, en términos reglamentarios, las plazas de los comisionados sindicales (por tamaño de la sección sindical y de acuerdo con la cantidad de afiliados).
3. Que la SEP y los gobiernos de los estados (a través de la Conaedu) programen en forma trianual las plazas de nueva creación, la cantidad de plazas interinas que tendrían que basificarse (por entidad federativa), el porcentaje del gasto para las partidas para Carrera Magisterial, para cursos de educación continua y para los fondos de vivienda y retiro.
4. Limitar, en el marco de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los términos en que los gobiernos estatales podrán complementar el gasto educativo a través de deuda con diversas entidades financieras, sean privadas o públicas. Es decir, se trataría de establecer un tope financiero que no pueda rebasarse.
5. Que se obligue por ministerio de ley a que la SEP, la Secretaría de Hacienda y los gobiernos estatales informen públicamente el contenido íntegro de las negociaciones con el SNTE y sus respectivas secciones estatales. Al respecto, está el antecedente de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI), ordenó a la SEP, en 2010, que le enviara la información de los últimos 20 pliegos petitorios presentados por el SNTE para el proceso de negociación contractual, mandato que se cumplió cabalmente.

(MAL)GASTO EN LAS TIC

Alberto Serdán Rosales

Es natural que el avance tecnológico busque ser aprovechado por los sistemas educativos para mejorar los resultados en el aprendizaje de los niños. En las últimas décadas, el abaratamiento y la disponibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) las han vuelto imprescindibles en la vida cotidiana. **Si bien existe un consenso sobre la imposibilidad de tener mejores resultados educativos sin prácticas docentes diferentes y sin una adecuada adaptación al uso de las tecnologías dentro del aula, también es cierto que la introducción de las TIC se considera indispensable en el contexto de un mundo globalizado. Además, cosa no menor, equipar las escuelas con nuevas tecnologías es políticamente rentable.**

Por todo lo anterior, desde el año 2000 ha existido en México un marcado incremento en el presupuesto destinado a las TIC en el ámbito educativo. Desde entonces, cinco programas han concentrado los recursos para el fomento de las tecnologías en la educación: Enciclomedia, Habilidades Digitales para Todos, Aulas Telemáticas en Primaria, el

Fondo para el Mejoramiento de las Tecnologías Educativas y el programa “Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica”. Hasta 2012, todos estos programas sumaron un presupuesto aprobado por 39,241,094,155 pesos (ver Cuadro TIC.1).

Sin embargo, la ejecución de estos programas se caracterizó por una inadecuada planeación, por la ausencia de procedimientos claros que garantizaran un buen uso de los recursos, por un ejercicio que rondó el escándalo debido a prácticas corruptas en su implementación y por la falta de controles y de supervisión. Además de las anteriores deficiencias, referidas al proceso administrativo, es notoria la ausencia de justificaciones, desde el punto de vista de política educativa, que **acreditaran que las transferencias multimillonarias a estos programas correspondieran a impactos educativos verificables y que evidenciaran una mejor alternativa frente a otras necesidades e incluso urgencias del sistema educativo.** Por el contrario, el gasto ejercido no fue un factor para contribuir a la eliminación de desigualdades a partir de un uso progresivo del gasto educativo. Un indicador de todo esto son las variaciones tan significativas entre el gasto aprobado y el realmente ejercido en todos los programas, como puede apreciarse en el Cuadro TIC. 2.

CUADRO TIC.1
PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA TECNOLOGÍA
EN LAS AULAS DE EDUCACIÓN BÁSICA

PRESUPUESTO APROBADO, 2001-2012
PESOS MEXICANOS

	Enciclomedia	Habilidades Digitales para Todos	Fondo para el mejoramiento de las tecnologías educativas	Aulas Telemáticas en Primaria	Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica	Total
2001					180,000,000	180,000,000
2002					500,000,000	500,000,000
2003					200,000,000	200,000,000
2004	1,000,000,000				200,000,000	1,200,000,000
2005	2,105,000,000				200,000,000	2,305,000,000
2006	3,754,500,000				75,000,000	3,829,500,000
2007	3,553,400,000				100,000,000	3,653,400,000
2008	4,937,053,131		500,000,000		100,000,000	5,537,053,131
2009	3,291,000,000	1,005,000,000	450,000,000		100,000,000	4,846,000,000
2010	4,768,669,116	586,109,920	361,035,628		150,000,000	5,865,814,664
2011	545,579,532	4,903,746,828	0		350,000,000	5,799,326,360
2012	0	1,800,000,000	0	3,175,000,000	350,000,000	5,325,000,000
Total aprobado	23,955,201,779	8,294,856,748	1,311,035,628	3,175,000,000	2,505,000,000¹	39,241,094,155

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2001 a 2012 y SEP, 2001 a 2012

¹ Se considera el presupuesto comprometido por la SEP en las negociaciones sindicales. No obstante, entre 2008 y 2012, la SHCP no transfirió los recursos, por lo que el dinero efectivamente disponible para este programa fue de 1,691,816,026.79 pesos que incluyen rendimientos no cuantificados por intereses y aportaciones estatales por 396,552,256.11 pesos (SEP, 2012b: 209).

CUADRO TIC.2
PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA TECNOLOGÍA EN LAS AULAS
DE EDUCACIÓN BÁSICA
PRESUPUESTO EJERCIDO 2001-2012
PESOS MEXICANOS

	Enciclomedia	Habilidades Digitales para Todos	Fondo para el mejoramiento de las tecnologías educativas	Aulas Telemáticas en Primaria	Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica	Total
2001						0
2002						0
2003						0
2004	975,591,610					975,591,610
2005	478,337,963					478,337,963
2006	4,897,245,966					4,897,245,966
2007	7,145,765,371					7,145,765,371
2008	5,898,677,769		0			5,898,677,769
2009	3,548,447,380	927,190,978	0			4,475,638,358
2010	4,665,484,519	532,262,652	0			5,197,747,171
2011	4,720,579,823	4,889,999,861				9,610,579,684
2012	1,032,303,628	520,090,898		2,412,800		1,554,807,326
					706,891,549 ¹	706,891,549
Total ejercido	33,362,434,029	6,869,544,389	0	2,412,800	706,891,549	40,941,282,767
Variación respecto de lo aprobado	+9,407,232,250	-1,425,312,359	-1,311,035,628	-3,172,587,200	-1,798,108,451²	+1,700,188,612

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2001b a 2012b y SEP, 2012b.

¹ Dado que no se cuenta con información desagregada por año, la estimación del gasto ejercido se basa en la resta simple del dinero efectivamente disponible para el programa durante todo el periodo, menos el saldo en bancos al 31 de diciembre de 2012. El cálculo incluye los rendimientos no cuantificados por intereses y las aportaciones estatales por 396,552,256.11 pesos.

² La variación es respecto del gasto comprometido por la SEP en las negociaciones sindicales.

De esta manera, Enciclomedia tuvo un sobreejercicio de 39% y Habilidades Digitales para Todos tuvo un subejercicio de -17%; el Fondo para el mejoramiento de las tecnologías educativas y Aulas Telemáticas en Primaria tuvieron un subejercicio de -100% y el programa de Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica tuvo un subejercicio de -72% respecto del presupuesto comprometido por la SEP en las negociaciones sindicales, y de -58% respecto del dinero efectivamente disponible para el programa.

Los programas

Enciclomedia

Enciclomedia se propuso vincular los contenidos de los libros de texto gratuito y diversos recursos multimedia para apoyar a los docentes. En su segundo año de existencia buscó equipar a 125,000 aulas de 5° y 6° de primaria con pizarrones electrónicos y, a partir del año 2007, llegó a las 146,996 aulas y más de 3,700,000 alumnos. En sus ocho años de existencia, Enciclomedia tuvo un presupuesto aprobado de 23,955 millones de pesos (mdp) y un gasto ejercido por 33,362 mdp.

Al fiscalizar la Cuenta Pública 2009, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que “la capacitación sigue siendo la principal área de oportunidad detectada tanto por profesores como por directores, pues en la actualidad se considera que el Programa Enciclomedia se subutiliza por la falta de conocimiento y desarrollo de habilidades técnicas” (ASF, 2009: 17). Más adelante, el Informe apunta en las “Consecuencias sociales” de las irregularidades detectadas en el programa que “el Gobierno Federal ejerció en 2009 con un importe de 4,786 millones 29 mil 500 pesos en el Programa E001 Enciclomedia 5° y 6° Año de Primaria sin demostrar una mejora sustentable en la calidad de la educación primaria” (24). A los hallazgos de la Auditoría, la SEP contraponen los del Centro de Estudios Educativos (CEE, 2009; Mejía y Martínez, 2010) que desde su análisis consideran que Enciclomedia sí tuvo un impacto positivo en el logro de aprendizaje de los niños, aunque no es posible precisar el porcentaje de aportación específico de Enciclomedia al logro educativo, controlado por otras variables.

No obstante, otros estudios señalaron debilidades estructurales de Enciclomedia, como ocurrió en la evaluación en materia de diseño, consistencia y resultados elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(FLACSO, 2008). Ahí se señaló que los fines y propósitos del programa no se encontraban claramente definidos y no correspondían a la solución del problema definido por el programa mismo (9-10). De hecho, dice el reporte, “en algunos casos ni siquiera existe una relación clara entre el objetivo, el indicador y su medio de verificación” (19) y “los Indicadores considerados no atienden aquellos aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza y la calidad del aprendizaje” (21). También apunta que el programa no contaba “con planes estratégicos que proyecten acciones al corto, mediano y largo” (41) ni encontró evidencia de que el programa usara los resultados de las evaluaciones externas para mejorar su desempeño (54).

A las irregularidades se sumaron la celebración de contratos “sin que se justificara el monto correspondiente a las aulas instaladas” (ASF, 2006), el robo de equipo y la falta de controles para saber si se entregó, si funciona, si requiere reparaciones; “tan es así que se identificaron aulas que no han sido reparadas o repuestas durante cinco ciclos escolares” (ASF, 2011: 24). **El resultado: equipos arrumbados y un desconocido impacto educativo correspondiente a los cuantiosos recursos destinados.** Un año después, la ASF sentenció: “las condiciones físicas y funcionales de las Aulas [Enciclomedia], así como las deficiencias que se han presentado en sus aspectos administrativos, operativos y tecnológicos, aunado a la falta de capacitación en los docentes en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, no garantizó el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos ministrados en el programa” (ASF, 2012: 20-21).

El saldo de las observaciones que la ASF hizo al gasto de Enciclomedia fue de 10,480.6 mdp, los cuales la SEP debió aclarar o, en su caso, recuperar y devolver a la Hacienda Pública. Esa cantidad fue equivalente a una tercera parte del gasto destinado a Enciclomedia (ver Cuadro 3). **En todos estos años, acorde con la SEP, sólo dos personas han sido sometidas a un proceso sancionatorio por las irregularidades detectadas por la ASF, el cual derivó en una “Amonestación Privada”** ejecutada el 3 de mayo de 2007 (IFAI, 2012)

Finalmente, una de las consecuencias no planeadas de Enciclomedia al otorgar equipos de cómputo a todas las escuelas por igual, fue que la magnitud del gasto benefició a las zonas con mayor número de alumnos, las cuales son las que tienen mayor escolaridad, en contraste de las regiones con menor población y que tienen

CUADRO TIC. 3
AUDITORÍAS
AL PROGRAMA
ENCICLOMEDIA
2004-2011

MILES DE PESOS MEXICANOS

	Universo	Muestra auditada	Cuantificación monetaria de las observaciones	% de observaciones respecto de la muestra
2004	975,591.6	975,591.6	1,078.0	0.1%
2005	478,337.9 ¹	478,337.9	24,181.4	5.1%
2006	4,897,246.0	4,897,246.0	4,857,667.3	99.2%
2007	7,145,765.4	7,129,805.1	2,340,550.9	32.8%
2008	5,898,677.8 ²	5,215,806.3	2,684,584.7	51.5%
2009	3,548,447.4	3,486,029.5	894.3	0.0%
2010	4,665,484.5	4,635,004.7	571,697.1	12.3%
2011	4,720,579.8	4,717,737.7	0.0	0.0%
Total	32,330,130.4	31,535,558.8	10,480,653.7	33.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de ASF 2004 a 2011

¹ Esta cantidad difiere del universo presentado por la ASF en ese año equivalente a 2,105 mdp ya que consideró el presupuesto de los años siguientes. A fin de facilitar la lectura de la tabla, sólo se incluye la cantidad correspondiente a 2005.

² Esta cantidad difiere del universo presentado por la ASF en ese año equivalente a 3,349.1 mdp ya que consideró el presupuesto no ejercido de 2007. A fin de facilitar la lectura de la tabla, sólo se incluye la cantidad correspondiente a 2008.

una menor escolaridad (Figura TIC. 1). Este indicador da cuenta de la **regresividad del gasto que representó Enciclomedia**, ya que de asignarse los recursos prioritariamente en las zonas más rezagadas, muchas de las carencias de las escuelas en esas zonas probablemente se habrían resuelto.

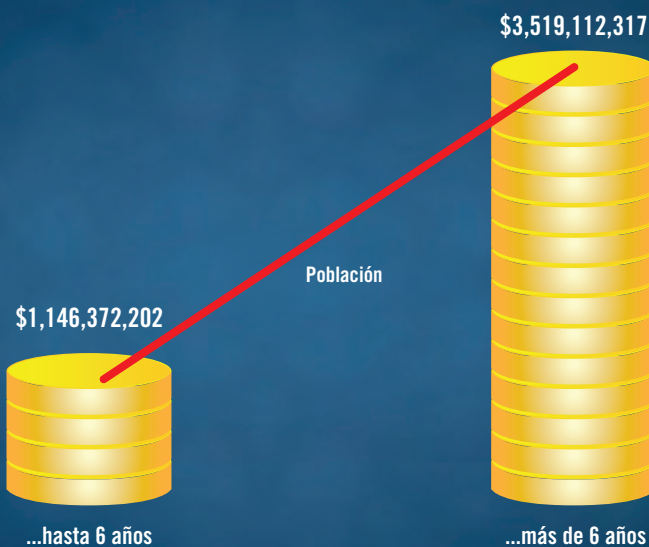
Habilidades Digitales para Todos

En 2008 se lanzó Habilidades Digitales para Todos (HDT), a fin de dotar de laptops y conexión a Internet de banda ancha en aulas de primaria y secundaria, para lograr así una transición del programa Enciclomedia, cuya polémica y carencias impidió su continuación. Para 2011 se habían presupuestado 6,350 mdp en tres años y la ASF, en sus respectivos informes de las Cuentas Públicas (ASF, 2011b; ASF 2012b; ASF, 2013b), señaló que debía regresarse o aclararse por malos manejos 65% de ese monto, es decir,

4,068 mdp (Cuadro 4). El gasto ejercido sólo alcanzó para equipar 2,137 aulas (ASF, 2012b: 20; ASF, 2013b: 21) de la meta de 662,926 (ASF, 2012b: 4), o sea, sólo un avance de 0.32%.

La ASF fue contundente: consideró que en 2009 100% del presupuesto tenía observaciones, ya que el programa careció de planeación estratégica, de un estudio de viabilidad integral que incluyera procedimientos pedagógicos, lógicos y cronológicos, así como de los controles de supervisión y seguimiento necesarios, y recursos suficientes. Esto tuvo como resultado, dice la Auditoría, que **“los alumnos y docentes de primer grado de secundaria no contaron con el apoyo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que otorga el PHDT en el desarrollo de sus clases”** (ASF, 2011b: 30, énfasis nuestro). La experiencia previa con Enciclomedia simplemente no sirvió.

FIGURA TIC.1
INVERSIÓN ESTIMADA
EN ENCICLOMEDIA
(2010, PESOS MEXICANOS)
EN COMUNIDADES CON
UNA ESCOLARIDAD
PROMEDIO DE...



Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI, 2011.

CUADRO TIC.4
AUDITORÍAS AL
PROGRAMA HABILIDADES
DIGITALES PARA TODOS
2009-2011
MILES DE PESOS MEXICANOS

	Universo	Muestra auditada	Cuantificación monetaria de las observaciones	% de observaciones respecto de la muestra
2009	860,712.6	860,712.6	860,712.6	100.0%
2010	532,262.6	532,262.6	440,234.9	82.7%
2011	4,889,999.9	4,889,999.9	2,766,996.7	56.6%
Total	6,282,975.1	6,282,975.1	4,067,944.2	64.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de ASF 2009 a 2011
* No incluyen las ministraciones a las entidades que se hicieron con posterioridad.

Programa Aulas Telemáticas en Primaria

Para 2012, el Programa Aulas Telemáticas en Primaria sustituyó a Enciclomedia y se perfilaba para reemplazar a HDT, para lo cual recibió un presupuesto por 3,175 mdp en 2012. Hasta 2014 la Auditoría podrá informar sobre el resultado de su vigilancia, pero por lo pronto la decisión de la administración de Enrique Peña Nieto fue cancelar el programa, el cual sólo ejerció 2.5 mdp, es decir, 0.08% de lo presupuestado.

Fondo para el Mejoramiento de las Tecnologías Educativas

Finalmente, el Fondo para el Mejoramiento de las Tecnologías Educativas fue un proyecto que recibió un presupuesto de 1,311 mdp entre 2008 y 2010. Sin embargo, **durante cada uno de esos años ese dinero simplemente no se ejerció, sin más explicaciones en la respectiva Cuenta Pública.**

Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros

Además de Enciclomedia y HDT, por su importancia presupuestaria, el otro programa creado para fomentar el uso de las TIC fue el de "Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica". Este programa tuvo una peculiaridad: **no nació de una apropiada planeación gubernamental, sino a partir de una negociación con el Sindicato.** En efecto, en el Pliego de Demandas 2001, el SNTE pidió que se destinaran "los recursos financieros necesarios con la finalidad de que se implemente un programa que facilite la adquisición de computadoras para todos los trabajadores de la educación, coadyuvando así, no sólo al proceso de actualización y manejo de tecnología de punta" (SNTE, 2001: 11-12). En su respuesta, la SEP estableció que "en atención a la solicitud formulada por el Sindicato..., para que el magisterio de educación básica disponga de facilidades para la adquisición de computadoras, la Secretaría de Educación Pública convocará a los gobiernos de las entidades federativas y al sector privado, para el desarrollo del 'Programa Tecnologías Educativas y de la Información'. Una comisión SEP-SNTE acordará los términos del Programa, de tal manera que inicie en el 2001 y continúe en el 2002" (SEP, 2001: 5).

A partir de este acuerdo, año con año el sindicato solicitó recursos para este programa, y el gobierno, a su vez, los comprometió en las minutas de respuesta a los pliegos generales de demandas del SNTE, totalizando 2,325 mdp comprometidos por la SEP desde 2002. Este dinero fue depositado en fideicomisos estatales, lo que generó intereses, pero también un espacio de opacidad, pues con esta figura no se hicieron reglas de operación como correspondería a un programa presupuestario de subsidios. A pesar de que el programa nació en 2001, fue hasta 2010 que se generaron los "Mecanismos y criterios para la selección de beneficiarios" en los que un maestro sólo podía acceder al programa si estaba afiliado al SNTE y si se inscribía a través de su sección sindical (SEP-SNTE, 2010). Al 31 de diciembre de 2012 sólo se entregaron 228,194 computadoras, con una disponibilidad en bancos por 984,924,477.69 pesos. El alcance equivale a sólo una quinta parte de los docentes de educación básica.

Dado que no contó con reglas de operación, **no existe evidencia concreta del impacto de este programa en el logro en el aprendizaje de los niños. Tampoco en el mejoramiento de las capacidades docentes.** Peor aún, en la revisión de la Cuenta Pública 2010, la Auditoría señaló que 95.5% de los recursos ejercidos para este proyecto en el Distrito Federal tenían observaciones, tales como que "la selección de los beneficiarios por un total de 262,463.2 miles de pesos se efectuó con opacidad, toda vez que no demostraron contar con los documentos que acreditan el cumplimiento de los mecanismos de ingreso; se detectaron 347 casos por 2,165,700 pesos de los cuales no se tiene evidencia del procedimiento de registro, selección por la instancia correspondiente, entrega y pago, y no cuentan con 7,346 expedientes por un total de 45,851.6 miles de pesos". (ASF, 2012e: 14). Es imposible saber qué ocurrió en el resto de la república, pues **la fiscalización de este fideicomiso corresponde a cada entidad federativa y a la autoridad no le resultó relevante conocer el destino de los recursos no sólo desde una perspectiva de control administrativo, sino desde una lógica de política pública: ¿ese dinero cumple propósitos educativos?**

Uso responsable de las TIC

Las TIC son muy importantes para la educación, pero lo es también la calidad en el diseño, la implementación

y la evaluación de los programas gubernamentales. De otro modo será una pérdida masiva de dinero o un desperdicio, considerando necesidades más apremiantes en la educación en México. Además, a la par de la formación en competencias digitales a los profesores, se requiere de un uso mucho más eficiente y transparente de los recursos a los programas destinados al impulso de las TIC en la educación.

No basta con entregar recursos y regalar computadoras. Deben mejorarse el diseño y la planeación de los programas. Debe fomentarse la participación de profesores y padres de familia para identificar sus necesidades y precisar el tipo de apoyo tecnológico que requieren. Deben establecerse con claridad las metas y objetivos educativos que se proponen alcanzar. Debe mejorarse la implementación, que limite los espacios de corrupción, que sea eficiente y equitativa la distribución de los recursos económicos y tecnológicos, que monitoree el avance en el cumplimiento de los objetivos educativos, que ofrezca acompañamiento efectivo a los profesores para que aprovechen al máximo el potencial de las herramientas tecnológicas.

Es indispensable que mejoren la evaluación y el control de estas políticas. **El gobierno y la sociedad deben tener los mejores elementos de certeza de que la inversión en tecnología tiene un impacto en el aprendizaje actual de los niños y en la ampliación del ejercicio de su derecho a aprender, fin último y centro de toda política educativa.**

Las tecnologías son una herramienta muy importante y poderosa, pero herramienta al fin y al cabo. Si no sirven al propósito del logro de aprendizaje de los niños, no serán más que un fetiche muy caro para los contribuyentes. Como ha identificado la investigadora Rebeca Garzón Clemente (2009) en un estudio sobre las actitudes de los profesores chiapanecos:

Los maestros valoran positivamente el uso de las TIC en sus aulas, por lo que han atendido a su capacitación en la materia. Sin embargo, se observa que no se ha encontrado la manera de que estas competencias no se queden en el plano técnico de la instrumentación (saber utilizar una herramienta), sino que debe atenderse la necesidad de formación para su uso didáctico y pedagógico. Se puede afirmar que los profesores están alfabetizados digitalmente, pues existe el conocimiento, la disposición, el uso de las TIC en la vida cotidiana y profesional; sin embargo, es la institución la que debe trabajar en el replanteamiento de sus propios procesos de aprendizaje, la visión de inclusión efectiva de las TIC en el currículum y una formación de su planta docente para la generación de conocimiento. (9)

Si se quiere que los beneficios de las tecnologías impacten en las aulas y mejoren el aprendizaje de los niños, no debe perderse de vista que es fundamental el correcto diseño, planeación, implementación, evaluación y control que asegure un uso eficiente, eficaz, económico, honrado y transparente de los recursos en los programas que impulsen el uso de las TIC en la educación.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2004). "Auditoría 04-0-11100-2-345", *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004*, México, Auditoría Superior de la Federación, 757 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2005). "Auditoría 05-0-11100-02-584", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, México, Auditoría Superior de la Federación, 649 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2006). "Auditoría 06-0-11100-07-099", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, México, Auditoría Superior de la Federación, 594 p.

- Auditoría Superior de la Federación (2009). "Auditoría 07-0-11100-02-0438 Programa Enciclomedia 5° y 6° Año de Primaria", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*, México, Auditoría Superior de la Federación, 645 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2009b). "Auditoría 07-0-11100-02-0461 Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*, México, Auditoría Superior de la Federación, 645 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2009c). "Auditoría 07-0-11100-02-0447 Programa Enciclomedia Aulas Propias (ASA)", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*, México, Auditoría Superior de la Federación, 645 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2010). "Auditoría 08-0-11100-2-0274 Programa E001 Enciclomedia, 5° y 6° Año de Primaria", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, México, Auditoría Superior de la Federación, 644 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2010b). "Auditoría 08-0-11100-1-0182 Finiquito del Programa Enciclomedia Secundaria y Telesecundaria", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, México, Auditoría Superior de la Federación, 628 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2011). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 09-0-11100-02-0338", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, México, Auditoría Superior de la Federación, 27 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2011b). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 09-0-11100-02-0336", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, México, Auditoría Superior de la Federación, 34 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2012). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 10-0-11100-02-0923", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, México, Auditoría Superior de la Federación, 23 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2012b). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 10-0-11100-02-0922", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, México, Auditoría Superior de la Federación, 33 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2012c). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 10-0-11100-02-0950", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, México, Auditoría Superior de la Federación, 32 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2012d). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 10-0-11100-02-0938", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, México, Auditoría Superior de la Federación, 16 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2013). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-0-11100-02-0388", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, México, Auditoría Superior de la Federación, 12 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2013b). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-0-11100-02-0391", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, México, Auditoría Superior de la Federación, 36 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2013c). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-0-11100-02-0389", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, México, Auditoría Superior de la Federación, 9 p.

- Auditoría Superior de la Federación (2013d). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-0-11100-02-0390", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, México, Auditoría Superior de la Federación, 7 p.
- Centro de Estudios Educativos (2009). *Evaluación de Enciclomedia Informe del análisis y resultados de la información del cuarto levantamiento de datos*, México, Centro de Estudios Educativos, 65 p.
- FLACSO (2008). *Informe Programa Enciclomedia*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 112 p.
- Garzón Clemente, Rebeca (2009). "Actitudes de los profesores en torno al uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación: el caso de la Universidad Autónoma de Chiapas", *Memoria Electrónica del X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, [CD-ROM], Veracruz, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 10 p.
- Instituto Federal del Acceso a la Información (2011). Solicitud de información al IFAI, no. 0001100417711, [USB], México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 1 foja.
- Instituto Federal del Acceso a la Información (2012). Solicitud de información al IFAI, no. 0002700053312, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 1 foja.
- Mejía Botero, Fernando y Martínez Rodríguez, Félix Francisco (2010). *Un vistazo a Enciclomedia. ¿Qué sabemos del Programa Enciclomedia a cinco años de su puesta en marcha en aulas de primaria?*, México, Secretaría de Educación Pública y Centro de Estudios Educativos, 97 p.
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 170/01, 15 de mayo de 2001*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 15 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2002). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 125/02, 15 de mayo de 2002*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 18 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2003). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 134/03, 15 de mayo de 2003*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 29 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2004). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 151/04, 15 de mayo de 2004*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 18 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2005). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 369/05, 15 de mayo de 2005*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 23 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2006). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 127/06, 15 de mayo de 2006*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 22 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2006b). *Programa Enciclomedia. Libro Blanco*, México, Secretaría de Educación Pública, 57 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2007). *Oficina de la C. Secretaria, Oficio No. 651/07, 15 de mayo de 2007*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 28 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2008). *Oficina de la C. Secretaria, Oficio No. 150/08, 11 de abril de 2008*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 26 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2009). *Oficina de la C. Secretaria, Oficio No. 113/09, 23 de marzo de 2009*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 20 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2010). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 238/10, 12 de abril de 2010*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 24 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2011). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 431/11, 3 de mayo de 2011*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 24 fojas.

- Secretaría de Educación Pública (2012). *Oficina del C. Secretario, Oficio No. 275/12, 14 de mayo de 2012*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 20 fojas.
- Secretaría de Educación Pública (2012b), *Memoria Documental Proyecto "Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica" Del 1º de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012*, México, Dirección General de Personal, Secretaría de Educación Pública, 215 p.
- Secretaría de Educación Pública (2012c), *Proyecto 'Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica'. Disponibilidad en Bancos. 31-dic-2012*, [USB], México, Secretaría de Educación Pública, 1 foja.
- Secretaría de Educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2010). *Mecanismos y criterios para la selección de beneficiarios*, [USB], México, Secretaría Técnica de la Comisión SEP-SNTE del Programa de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica, 4 fojas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2001). *Pliego de Demandas 2001*, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 21 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2002). *Pliego de Demandas 2002*, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 25 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2003). *Pliego de Demandas 2003*, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 18 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2004). *Pliego de Demandas 2004*, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 10 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2005). *Pliego de Demandas 2005*, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 15 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2006). *Pliego de Demandas 2006*, Anexo 1 E-B, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 20 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2007). *Pliego de Demandas 2007*, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 35 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2008). *Pliego de Demandas 2008*, Anexo 1 E-B, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 22 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2009). *Pliego de Demandas 2009*, Anexo 2 E-B, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 19 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2010). *Pliego de Demandas 2010*, Anexo 2 E-B, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 22 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2011). *Pliego de Demandas 2011*, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 56 fojas.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2012). *Pliego de Demandas 2012*, Anexo 2 E-B, [USB], México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 10 fojas.

2013

EL MEDIO AMBIENTE
EL CICLO DEL AGUA El calentamiento que provocan los rayos solares en los océanos produce **evaporación**. El vapor de agua sube por causa de los vientos y las corrientes de aire (calido loscedentes). Parte del vapor de agua se **condensa** y regresa directamente al océano en forma de lluvia y a la tierra en forma de **nieve** (precipitación).

SAURUS



SOSAURUS



Oxigeno De los gases que componen el que tiene mayor importancia plantas y los animales lo toman de la atmósfera. Durante el proceso de **respiración** también lo liberan. Durante el proceso de **fotosíntesis**, las plantas producen grandes cantidades de **oxígeno** elemento.

Carbono El **Carbono** es el elemento orgánico (materia viva). Los **carbón** combinando con el hidrógeno del azúcar y grasas; posteriormente **carbón** a través de los procesos. **EL Carbono** de la biosfera entre la **materia muerta** y la **viva**.

CUIDA EL MEDIO AMBIENTE!!!



LOS MEDIO AMBIENTE SON TODOS AQUELLOS ELEMENTOS NATURALES QUE NOS RODEAN. LA PRINCIPAL FORMA DE DAÑAR AL AMBIENTE ES LA **CONTAMINACIÓN**, ADEMÁS ES LA QUE PROVOCA EL DESGASTE DE LA CAPA DE OZONO.

CUIDALO ES TU HOGAR!!!

Existió durante millones de años. Se les llama **archaeopteryx** que era ave y reptil. La mayoría vivía en manadas. En esa época era se extinguieron.

Tenían un peso diverso pero con todas de varias toneladas.



6.

**¿EN APOYO A LAS ESCUELAS? EL GASTO
Y LA CALIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO**

Jennifer L. O'Donoghue



Como hemos argumentado en los primeros capítulos de este libro, **el gasto educativo llega a tener sentido en la medida en que apoya al ejercicio efectivo del derecho a aprender.** En nuestros esfuerzos por delinear y entender la complejidad de la normatividad del gasto y el proceso presupuestario (ver capítulos 3, 4 y 5), no debemos perder de vista la razón por la cual dirigimos sumas tan sustanciales al sistema educativo. El financiamiento de la educación es (o debe ser) una inversión en el aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes del país. **Como instrumento clave de política pública, el gasto debe apoyar al desarrollo de las condiciones necesarias para la enseñanza y el aprendizaje efectivos, en fin, de una educación de calidad.**

Esta calidad nunca debe significar la excelencia excluyente, sino el aprendizaje incluyente. Como evidenciamos en el capítulo 2, **el Estado está obligado a tomar medidas para asegurar una distribución equitativa y sin discriminación de estas oportunidades.** Por ende, el gasto que las financia debe priorizar a individuos y grupos en contextos de desventaja y marginación (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009). En pocas palabras, sin equidad, no hay calidad.



A pesar de la importancia de la relación entre gasto y calidad, **en México nos enfrentamos no sólo a una brecha, sino a un enorme abismo en nuestro conocimiento sobre cómo el sistema actual de financiamiento impacta en las escuelas y en el aprendizaje.** En contraste con tendencias internacionales, los estudios en México suelen concentrarse más en el proceso que en los resultados, en gran parte por falta de información que nos permitiría realizar otros tipos de análisis (Santibáñez, 2009).

En este capítulo queremos contribuir a subsanar esta omisión, analizando con mayor profundidad la relación entre el gasto y la calidad educativa, con el objetivo de vislumbrar la eficacia (o no) y la equidad (o no) del gasto actual en la educación básica e identificar posibles oportunidades para mejorarlo. Tomamos como punto de partida el marco conceptual que desarrollamos en el capítulo 2 sobre las características de una escuela verdadera, dirigida al ejercicio pleno del derecho a aprender; **nuestro enfoque no estará, entonces, en los resultados**

educativos, sino en las condiciones que facilitan ese aprendizaje. Así, profundizamos en algunas de las dimensiones y elementos que consideramos imprescindibles para el desarrollo de una educación de calidad. No pretendemos hacer un análisis exhaustivo; más bien **nuestro objetivo es emprender una conversación sobre cómo sería diferente un análisis del gasto que empiece en el núcleo de la tarea educativa: con los alumnos, los maestros y las escuelas.**

6.1 ¿Qué sabemos sobre la relación entre el gasto y la calidad educativa?

Históricamente, el enfoque de los estudios del financiamiento del sector educativo se ha puesto en el proceso de integración del presupuesto y distribución de los recursos. Sin embargo, desde hace medio siglo, en el plano internacional, hemos visto una creciente preocupación por la relación de estos insumos con el producto, es decir, los resultados educativos. De un lado, ya existe cierto consenso acerca del impacto positivo que el gasto puede tener en el acceso a la educación; gastar más puede asegurar la participación de más personas en las escuelas (Santibáñez, 2009). Sin embargo, todavía hay debate sobre la relación de los recursos económicos con la *calidad* de la educación que reciben una vez que llegan (Glewwe, et al., 2011; Santibáñez, 2009; Van der Gaag y Putcha, 2013). Algunas voces influyentes insisten en que no hay una relación significativa. Erik Hanushek (2013), por ejemplo, recientemente concluyó que “no es posible esperar un mayor rendimiento de los alumnos por el simple hecho de proporcionarles recursos adicionales a las escuelas” (136; traducción propia). De hecho, son varios los estudios que han encontrado poca o nula relación entre el gasto y el logro académico (Coleman et al., 1966; Hanushek, 2003, 2006; Hanushek y Woessmann, 2011; OCDE, 2012a).

Otros estudios han retado estas conclusiones, poniendo un enfoque contextual a sus investigaciones o precisando más las características del gasto bajo consideración. Se argumenta que una preocupación por la calidad educativa exige la evaluación de factores como la formación y desarrollo continuo de maestros, el ausentismo y rotación docente y las expectativas, aspectos relacionados más con el *cómo* se usa el dinero y menos con el nivel

de gasto (Burnett, 2010), y esto dentro de un contexto específico (Van der Gaag y Putcha, 2013). El argumento resultante ha sido, en efecto, que **el impacto del gasto “depende”; si bien más dinero no es siempre la respuesta, en ciertos contextos o en ciertos rubros, el gasto sí puede tener un impacto importante en el aprendizaje.**

Desde la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, se sostiene que mientras no exista una relación entre el gasto por alumno en países de alto ingreso, con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita arriba de 20,000 dólares anuales, en contextos de bajo ingreso (PIB per cápita menor a 20,000 USD), el gasto sí tiene un impacto significativo en los resultados (OCDE, 2012a). Asimismo, se reporta que entre los países de alto ingreso, los que gastaron más en sus maestros tenían mejores resultados. Se concluye, entonces, que “respecto al dinero y la educación, la pregunta no es ¿cuánto? sino ¿para qué?” (OCDE, 2012a: 4, traducción propia). De manera similar, un estudio sobre el gasto y el aprendizaje en los Estados Unidos encontró que dar dinero adicional a escuelas subfinanciadas arrojó mejoras significativas en el logro académico, en contextos de desventaja, cuando se gastó en factores relacionados a las condiciones de aprendizaje (Guryan, 2003). Un estudio en Brasil llegó a la misma conclusión: “en contextos que carecen de recursos escolares, el dinero sí importa para el logro de aprendizaje” (Ferraz, Finan y Moreira, 2012: 726; traducción propia).

Otra crítica que se ha levantado a los estudios tradicionales de gasto y calidad educativa es que, en general, se hacen en países desarrollados con contextos y condiciones muy distintos a los de muchos países del mundo. Se sostiene que no es justo aplicar los hallazgos de un estudio hecho en el norte de Europa a países de América Latina, por ejemplo. Así, hemos visto una ola de investigación sobre el gasto y la calidad educativa con un enfoque en los países del Sur que ha arrojado “evidencia colectiva [que] es mucho más positiva que las conclusiones de Hanushek que ‘nada realmente importa’ en el gasto educativo” (Van der Gaag y Putcha, 2013: 25; traducción propia).

De hecho, Hanushek y sus colegas, dirigiendo su vista hacia los países en desarrollo, han concluido que, en efecto, el gasto educativo en estos contextos puede “desempeñar un papel en el mejoramiento de los resultados educativos” (Glewwe, et al., 2011: 4; traducción propia). Después de revisar más de 9,000 estudios, identificaron entre los

recursos más influyentes: tener una escuela completamente “funcional” en cuanto a las condiciones materiales; contar con maestros que llegan a la escuela, que tienen mayor conocimiento de la materia que enseñan y que son apoyados con desarrollo profesional continuo; así como tener directores efectivos y experimentados. Estas conclusiones concuerdan con los “resultados obvios” de otros estudios sobre la importancia de tener maestros bien formados y capacitados, materiales adecuados e infraestructura en buenas condiciones (Van der Gaag y Putcha, 2013).

Dentro de esta ola de estudios provenientes de países en desarrollo se han emprendido también investigaciones acerca del efecto del *malgasto* en la calidad educativa. Es decir, cómo la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción impactan al aprendizaje. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés) identifica **el desvío de recursos como uno de los principales retos para lograr la calidad educativa** (Burnett, 2010). En Brasil, por ejemplo, se ha identificado una asociación negativa significativa entre la corrupción y el desempeño escolar (Ferraz, Finan y Moreira, 2012). A pesar de que tanto la corrupción como la ineficiencia tienen un efecto negativo, la magnitud del impacto de la corrupción es significativamente mayor, y no importa si es un acto “grande” de corrupción o varios pequeños, afectan de manera similar a los resultados educativos. Se plantea que **el malgasto perjudica al aprendizaje dado que el desvío del financiamiento impide el desarrollo material de las escuelas –y, por ende, la habilidad de enseñar– y baja la motivación, expectativas y asistencia tanto de maestros, como de alumnos** (Ferraz, Finan y Moreira, 2012).

Los hallazgos extraídos de investigaciones realizadas en los países en desarrollo representan un avance importante de cómo podemos entender la relación entre el gasto y la educación en México. Sin embargo, aunque ya estudian contextos más parecidos, siguen, en gran parte, utilizando métodos tradicionales. El uso de modelos de producción y Pruebas Controladas Aleatorias (RCT, por sus siglas en inglés), por ejemplo, puede traer como resultado un enfoque singular; restringido a una relación unidimensional de insumos y resultados que no ayuda a entender factores más complejos o sistémicos (Van der Gaag y Putcha, 2013). **Un estudio del impacto de computadoras o de un horario extendido, por ejemplo, tiende a ver estos como “recursos sencillos” (Grubb, 2008), independientes del contexto, la historia o de las**

relaciones y estructuras sociales y políticas presentes en la escuela, así como en la comunidad y el sistema educativo.

W. Norton Grubb (2009/2010) argumenta que el enfoque en recursos sencillos es parte de lo que él llama el “mito del dinero”: la idea de que se pueden “comprar” resultados educativos. Sin negar la realidad de que algunos insumos básicos son imprescindibles (maestros, materiales, infraestructura), Grubb mantiene que **algunos de los recursos más efectivos son complejos y se relacionan más con la organización y cultura de una escuela y la capacidad colaborativa de sus actores**. El reto, entonces, es “centrarnos menos en las fórmulas de financiamiento y prestar más atención a lo que ocurre en las aulas y las escuelas” (Wong, 2010: 450, traducción propia).

Jacques Van der Gaag y Vidya Putcha (2013) emprenden su revisión de la literatura sobre el gasto y la educación con la pregunta, “¿qué afecta al aprendizaje?” Así, **desde un inicio, el enfoque está en identificar qué necesitamos tener para apoyar a los alumnos, familias y maestros en la tarea educativa, para desde allí pensar en cómo orientar el gasto al servicio de ellos**. Tal vez no parece tan radical, pero representa un cambio importante en cómo concebimos una relación tan central a la educación como lo es la del gasto y aprendizaje. **Esto implica dejar atrás un enfoque en la transferencia de recursos a adultos y a programas a veces incoherentes y fragmentados e ir a favor del derecho de las niñas y niños a aprender. Cambia el modelo de financiamiento educativo de uno administrativo a uno educativo: ¿cuáles son las condiciones necesarias para desarrollar comunidades de aprendizaje efectivas –escuelas claramente orientadas al ejercicio del derecho a aprender– y cómo podemos apoyar este desarrollo con recursos económicos?**

6.2 ¿Qué (no) sabemos sobre el gasto y la calidad educativa en México y por qué?

Si bien, los estudios sobre el gasto y la calidad de la educación abundan en el plano internacional, **en México nos enfrentamos a la escasez de información** sobre el

tema. Se pueden encontrar evaluaciones de programas que dan incentivos financieros adicionales, como por ejemplo, Carrera Magisterial (Escárcega Martínez y Vega Villareal, 2007; Santibáñez, et al., 2007), Escuelas de Calidad (Coneval/SEP, 2009; Murnane, Willett y Cárdenas, 2006), Apoyo a la Gestión Escolar (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2012) u Oportunidades (Mancera Corcuera, Priede Schubert y Serna Hernández, 2012; SEDESOL, 2011), o que otorgan materiales a las escuelas, como Enciclomedia (Centro de Estudios Educativos, 2009), pero son relativamente pocos y no han arrojado resultados contundentes sobre el sistema del gasto y la calidad educativa más allá de la intervención específica. Aparte, México gasta 93.3% del presupuesto educativo en compensación para personal (OCDE, 2013), tema poco estudiado en gran parte por la dificultad de contar con información confiable (Santibáñez, 2009). Esto quiere decir que **no tenemos información confiable ni contundente sobre la eficacia de casi la totalidad del gasto educativo en México.**

Con la poca información disponible, investigadores internacionales han apuntado a **una ineficiencia generalizada en el uso de los recursos económicos dirigidos a la educación en México.** En un estudio sobre cómo mejorar la eficiencia del gasto educativo en la educación básica, por ejemplo, se concluye que México gasta 35% más de lo necesario para obtener los resultados educativos que actualmente arroja el sistema (Sutherland, Price y Gonand, 2009). Otro informe (Schwellnus, 2009) comparte las mismas preocupaciones: la baja calidad del sistema educativo mexicano es tomado como señal de un gasto ineficiente. De hecho, **se declara a México uno de los países menos eficientes, tanto entre los países emergentes, como los desarrollados en cuanto a su gasto educativo** y señala como los factores culpables: una distribución no equitativa de recursos federales, un proceso de selección de maestros opaco, la falta de un vínculo entre la evaluación, el desarrollo profesional y el mejoramiento de la práctica pedagógica y la autonomía restringida de las escuelas.

Se puede concluir que todavía sabemos poco sobre la relación entre el gasto y la calidad educativa en México. En la siguiente sección queremos atender a ese vacío, tomando de nuevo la pregunta que planteamos en el capítulo 2, ¿cuáles son las condiciones necesarias para aprender? para vislumbrar el estado de estas condiciones en las escuelas mexicanas con la idea de evaluar si el gasto actual contribuye o no a su desarrollo.

6.3 ¿Tenemos o no escuelas en México? ¿Qué sabemos sobre las condiciones necesarias para enseñar y aprender?

En el capítulo 2, definimos una escuela verdaderamente orientada al ejercicio pleno del derecho a aprender como *una comunidad de aprendizaje que cuente con las condiciones sociales y materiales para que las personas que la conformen puedan desarrollarse integralmente, mayor de lo que se esperaría por su situación social, económica y cultural.* **Una escuela, entonces, está formada por sus personas, sus relaciones y sus condiciones materiales, en el entramado de un sistema de apoyo.** Cada una de estas dimensiones, en turno, está compuesta por varios elementos (ver Cuadro 2.2 en capítulo 2).

Antes de empezar nuestro análisis, cabe destacar que consideramos que **estos elementos y las dimensiones que las componen están altamente interrelacionados.** No tiene mucho sentido argumentar que se podría tener una escuela, por ejemplo, con maestros, pero sin alumnos, o con materiales didácticos pero sin capacitación u oportunidad de utilizarlos. Entonces, para realmente entender una escuela, hay que tomar en cuenta la totalidad de todas sus partes.

No obstante, hay factores que tienen mayor peso (como tener maestros idóneos) o que son más amenos a la evaluación por ser más concretos (como las condiciones de infraestructura) o por la accesibilidad de los datos (como algunos factores sistémicos). Ciertamente, el estado de las relaciones y procesos sociales es lo más complicado de evaluar, dado su carácter contextual y cualitativo —y la escasa disponibilidad de datos a nivel local—, y por eso nos enfocamos en otras dimensiones en este capítulo. Reconocemos que lo que pretendemos hacer aquí es un principio, un primer paso por algunos de los elementos necesarios para desarrollar escuelas en el verdadero sentido de la palabra.

6.3.1 En el núcleo de la educación: Maestros idóneos

En 2011, se convocó a la primera Cumbre Internacional sobre la Profesión Docente con representantes de 16 países del mundo cuyos sistemas educativos son de alto

rendimiento, o que están mejorando rápidamente para compartir experiencias y tratar de identificar las mejores prácticas para fomentar el aprendizaje eficaz. Se concluyó que **el enfoque principal para mejorar la calidad educativa debe estar en desarrollar “una fuerza docente de alta calidad”** (Asia Society, 2011). **Esto implica una inversión por adelantado tanto de energía como de recursos económicos para atraer y formar a los candidatos más calificados y apoyarlos** en su proceso de inducción a la profesión. En segundo lugar, se requiere la **retención de los buenos maestros ya en servicio, proveyéndolos de oportunidades para aprender y desarrollarse en su profesión**, es decir, por medio de desarrollo profesional continuo y oportunidades para ascender a posiciones de mayor responsabilidad y compensación. Asimismo, para asegurar que esta formación sea efectiva, se necesita un sistema de evaluación docente para poder identificar las áreas por fortalecer.

Un maestro idóneo es uno que llega a la escuela y cumple con las actividades escolares, que tiene las competencias, la formación inicial y el desarrollo continuo adecuados, así como uno que sepa cómo usar e integrar los materiales didácticos y tecnológicos a su práctica.

6.3.1.1 Maestros que lleguen a las escuelas: El ausentismo y la rotación docente en México

Por mucho, **México encabeza la lista internacional en cuanto a ausentismo e impuntualidad de maestros**. Según la Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés; OCDE, 2009), casi siete de cada diez directores reportan que el ausentismo y la impuntualidad entorpecen la enseñanza en México. Esto es el doble del nivel reportado en España y casi el triple del promedio internacional. El ausentismo del maestro, justificado o no, inhibe la construcción de comunidades de aprendizaje estables y colaborativas y limita las oportunidades de aprendizaje de los alumnos (Rogers y Vegas, 2009). En la mayoría de las escuelas, si el maestro no llega, no hay clase.

Esta situación se exagera por el tema sindical. Según la Encuesta Nacional a la Educación Básica (ENEB; IFIE, 2013), 13% de las escuelas pierde diez días o más del año escolar

por suspensión de labores a raíz de paros, marchas y otras actividades sindicales. Es decir, **de una población de casi 200,000 escuelas de la educación básica, alrededor de 26,000 se encuentran cerradas más de un día calendarizado cada mes**. En algunos estados el problema es aún más grave. A raíz de paros laborales de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) realizados en el año escolar 2012-2013, los alumnos de Oaxaca perdieron más de un mes de clases y los de Michoacán lo equivalente a dos meses. En Guerrero, la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero (CETEG) cerró las escuelas por un total de más de tres meses, casi la tercera parte del año escolar.¹ **Claramente, para las niñas y niños afectados por el ausentismo docente rampante en ciertas regiones, sus escuelas no son escuelas de verdad.**

Asimismo, **la rotación docente y el movimiento de maestros de una escuela a otra es un problema serio para el desarrollo de las relaciones sociales que favorecen el aprendizaje (Ronfeldt, Loeb y Wycoff, 2013) e impide la correcta implementación de políticas educativas** (O'Donoghue y Ongay, 2011). Un estudio publicado por la SEP (2012a), identificó movimientos docentes en casi una de cada dos escuelas nada más entre el primer y el segundo trimestre de 2011. A nivel nacional, un poco más de uno de cada 20 maestros —o casi 68,000 personas— cambiaron de escuela en este periodo de tres meses; en Morelos, el estado que exhibió más esta tendencia, uno de cada cuatro dejó su escuela y a sus alumnos para reubicarse a mitad del año escolar.

La interrupción en el aprendizaje debido a estos movimientos masivos es más preocupante aún cuando consideramos la dirección de estos cambios: más de tres de cada cuatro maestros que cambiaron de escuela lo hicieron a una escuela urbana. Para maestros de escuelas urbanas esta tendencia fue más marcada, casi nueve de cada diez maestros urbanos se reubicaron en escuelas urbanas, pero la mayoría de los maestros de escuelas rurales cambió a una escuela urbana. De hecho, alrededor de 18,000 maestros rurales dejaron sus escuelas entre el primero y segundo trimestre de 2011, pero sólo 15,500 llegaron. ¿Qué hicieron las escuelas rurales ante este déficit de maestros? Lo más probable es que se quedaron sin maestros o contrataron

¹ Nuestra estimación de días de clase perdidos está basada en una revisión extensiva de periódicos locales que diferencian días de paro de días hábiles perdidos. En el primer caso, la contabilidad no contempla los fines de semana ni los periodos vacacionales, sólo contempla días hábiles de clase contemplados en el calendario escolar oficial.

a interinos o a nuevos maestros que aun cuando se esfuerzan mucho, por tener menos experiencia tienden a ser menos efectivos (Grissom, 2011). **La rotación docente, entonces, pone en peligro el desarrollo de casi la mitad de las escuelas de educación básica, y es una situación exacerbada en las escuelas rurales.**

6.3.1.2 Maestros que sepan, puedan y quieran: Las competencias y la formación docente en México

Siete de cada diez directores escolares en México reportan que la falta de preparación pedagógica adecuada de los maestros impide el aprendizaje de los niños; el nivel más alto de los países encuestados en TALIS (OCDE, 2009). Sin embargo, por muchos años **México ha carecido de una evaluación estandarizada que nos permita diagnosticar las competencias profesionales docentes para construir un programa de desarrollo continuo y efectivo.** A partir de 2012 es obligatoria la participación de maestros en la

Evaluación Universal, una herramienta que, según la SEP, busca proveer información sobre las fortalezas y áreas de oportunidad de los maestros en las “unidades” de lenguaje y comunicación, matemáticas, ciencia y formación cívica y ética, con el fin de mejorar su desempeño profesional. Este primer intento a una evaluación estandarizada de los maestros mexicanos arroja resultados preocupantes en cuanto a la idoneidad de las competencias docentes. Según la SEP, **uno de cada tres maestros fue asignado a “prioridad I”, el grupo con necesidad más urgente de capacitación profesional.**²

Basado en un análisis propio de los aciertos obtenidos por los maestros que participaron en la Evaluación Universal 2012 para una muestra de cinco estados³, podemos ver **el débil estado de las competencias docentes en México. La calificación promedio de 57.2% significa que no aprobaron.** Este promedio contiene variaciones, así como consistencias importantes. Los resultados variaron entre los estados (ver Cuadro 6.1), una variación que se repitió en todas las diferentes unidades

CUADRO 6.1
PORCENTAJE DE ACIERTOS DE MAESTROS DE PRIMARIA, EVALUACIÓN UNIVERSAL 2012

	GRO	MEX	NL	SON	ZAC	TOTAL
Total	52	56.1	58.8	59.3	59.8	57.2
Matemáticas	59.8	63.4	68.9	68.7	70.5	66.3
Lenguaje	54.6	59.5	60.2	61.3	60.9	59.3
Cívica y Ética	47.1	51.6	54.8	55.4	55.2	52.8
Ciencia	43.9	47	48.1	48.9	49.2	47.4
Diferencia en matemáticas						
Escuela vulnerable o no	17	11.2	0.7	17	0.3	9.2

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI, No. de Folio 000110076013.
Nota: La escuela vulnerable se define por ser de modalidad indígena (en los estados con este tipo de servicio), rural y ubicada en una comunidad de alta o muy alta marginación; la no vulnerable, en cambio, es general, urbana y en un contexto de baja o muy baja marginación.

² www.evaluacionuniversal.sep.gob.mx

³ Guerrero, Estado de México, Nuevo León, Sonora y Zacatecas. Análisis realizado con datos proporcionados por el Instituto Federal del Acceso a la Información (IFAI), No. de Folio 000110076013.

con mayor o menor magnitud. Encontramos también consistencia en esta variación; en todos los estados los maestros salieron mejor en matemáticas, seguido por lenguaje, formación cívica y ética y al final, ciencia. Aunque el *ranking* de los estados fue muy parecido para cualquier unidad, encontramos menos variación estatal en ciencia que en las otras unidades, básicamente todos mostraron tener dificultad con ese tema.

Con la poca información que pudimos conseguir sobre la Evaluación Universal, se destacan tendencias alarmantes, **una distribución inequitativa de competencia docente basada en las características escolares. Esta diferencia fue más marcada entre primarias generales e indígenas.** En los tres estados con la modalidad de educación indígena (Guerrero, Estado de México y Sonora), los maestros de esta modalidad se quedaron entre 11 y 17 puntos atrás de sus colegas de escuelas generales. Dadas estas cifras, nos debemos preguntar si los alumnos de escuelas indígenas cuentan con escuelas que garantizan su derecho a aprender:

La competencia docente se refiere a más que conocimientos medidos en un examen estandarizado. Las actitudes de los maestros igual pueden tener un impacto en la experiencia y aprendizaje de los alumnos, sobre todo las expectativas que tienen los maestros para el aprendizaje y el futuro de sus alumnos (Rosenthal, 1994). Los datos sobre las expectativas reportados en la ENEB (IFIE, 2013), por ejemplo, son preocupantes: **los maestros de la muestra entrevistada creen que sólo 16% de sus alumnos alcanzarán por lo menos una licenciatura (una cantidad por debajo de la predicción nacional para la generación a la que se refiere). De nuevo, este promedio esconde diferencias importantes; maestros de escuelas indígenas esperaron que sólo 2.5% de sus alumnos llegarían a este nivel. Estas bajas expectativas representan un obstáculo importante para la calidad de la educación que reciben nuestros alumnos mexicanos.**

6.3.1.3 Maestros apoyados: El desarrollo profesional continuo en México

La falta de formación continua relevante y efectiva representa otro gran reto para la educación pública de México. Según datos de TALIS (OCDE, 2009), más maestros mexicanos pasan más horas en actividades de desarrollo profesional que el promedio internacional.

Sin embargo, **85% de los maestros reportaron que querían más, o más bien que querían mejor formación. México se sitúa en primer lugar en cuanto a demanda no satisfecha para la formación continua.** Una quinta parte de los maestros, por ejemplo, indicaron que no participaron en desarrollo profesional debido a la falta de oferta idónea para cubrir sus necesidades. Las áreas identificadas como más deficientes fueron trabajo con alumnos con necesidades educativas especiales, competencias digitales y tecnológicas, disciplina, evaluación de alumnos y prácticas pedagógicas. Tres de cada cinco maestros de preescolar, por ejemplo, no han sido capacitados para trabajar con alumnos con necesidades especiales (Pérez Martínez, 2010).

Asimismo, los reportes de los maestros sugiere que **México sigue promoviendo un modelo de desarrollo profesional docente “estandarizado”, es decir, centralizado y basado en cursos y talleres** (Hooker, 2008). Casi todos los maestros encuestados en TALIS (94%), por ejemplo, habían asistido a cursos y talleres en los 18 meses anteriores al estudio. Si bien este modelo es útil para construir conciencia masiva sobre nuevas políticas, currículos o recursos, **tiene desventajas serias: utiliza una estrategia “unitalla”, que presenta conocimientos y prácticas como si fueran independientes de contextos reales; concibe a los maestros como consumidores de conocimiento; y lo que tal vez es más grave, en general se llevan a cabo por un día (o unos días) en un sitio fuera del contexto escolar y sin apoyo continuo, situación que raramente arroja cambios reales en la enseñanza y el aprendizaje** (Hanover Research, 2012). En la evaluación del proyecto piloto Fortalecimiento e Inversión Directa a las Escuelas (PEC-FIDE; O’Donoghue y Ongay, 2011) hubo maestros que expresaron consistentemente frustración con la estandarización de la formación continua; querían algo más aplicado directamente a sus experiencias vividas, a sus escuelas y a sus niñas y niños. El apoyo más efectivo, reportaron, fue dado en sus escuelas y con seguimiento y retroalimentación a lo largo del año.

La participación en otros tipos de capacitación docente más efectivos, como diplomados o el desarrollo “auto-dirigido” (Hooker, 2008), todavía no es tan frecuente en México. A pesar de que nueve de cada diez maestros encuestados en TALIS reportaron que actividades como la investigación individual o colectiva habían tenido un impacto

benéfico en su trabajo, sólo un poco más de la mitad de los maestros habían participado en este tipo de formación y aún menos habían tenido oportunidad de estudiar un diplomado o asistir a una conferencia (ver Figura 6.1).

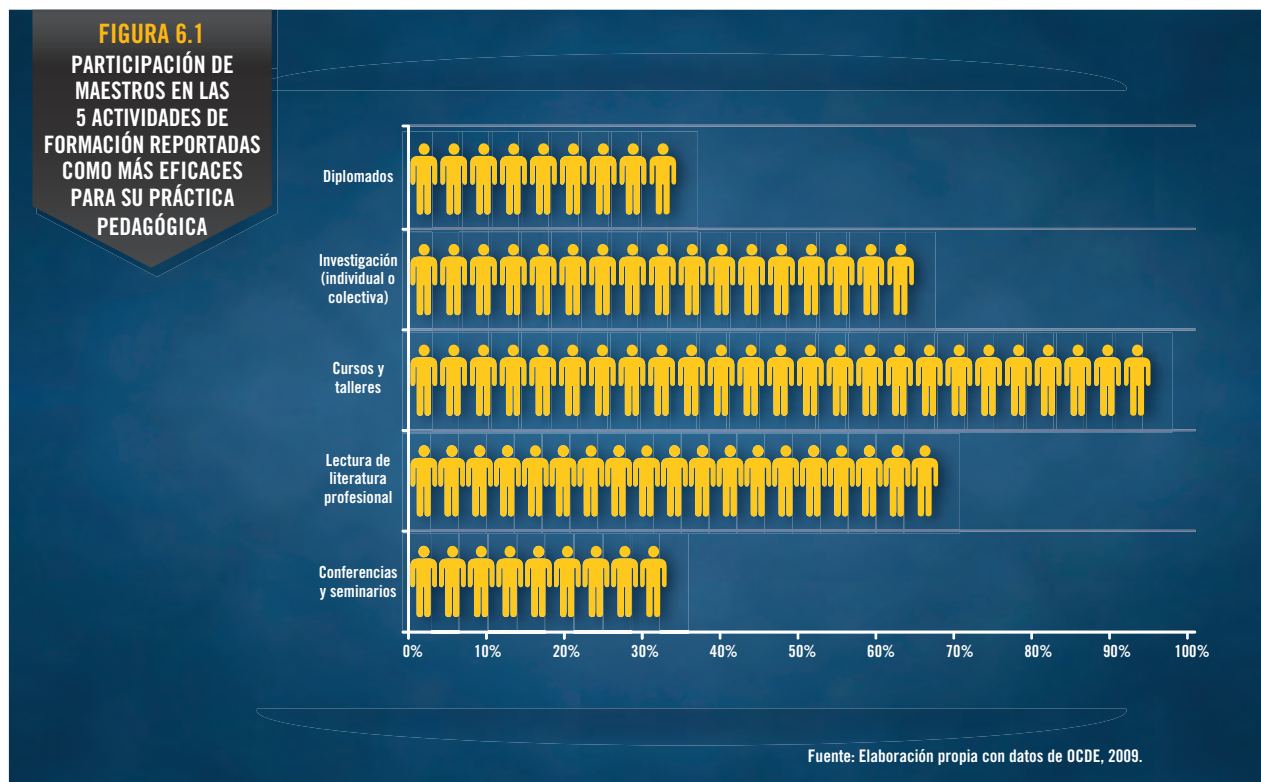
La evidencia disponible señala que **la inversión mexicana en desarrollo profesional docente es insuficiente e inequitativa**. Los recursos financieros representaron un obstáculo para la formación continua para casi la mitad de los maestros mexicanos (OCDE, 2009), 21 puntos arriba del promedio internacional y a la par sólo con Brasil y Polonia. Lo que es más, tres de cada cinco profesores mexicanos reportaron que pagaron por lo menos una parte de su formación, una proporción casi del doble del promedio internacional. La participación en la formación continua varía sustancialmente de maestro a maestro; de hecho, **México presentó las diferencias al interior del país más grandes de los países incluidos en el estudio TALIS. México evidencia diferencias pronunciadas basadas en características escolares y personales**. Los maestros de escuelas rurales, por ejemplo, pasaron ocho días menos en formación por año que los de escuelas urbanas. La discrepancia más marcada dependía

del nivel de estudios: los maestros con estudios de posgrado (maestría o más) recibieron casi el doble de formación que los que no estudiaron una licenciatura (53 días vs. 27).

La inversión en el desarrollo profesional continuo es todavía insuficiente, inequitativa y no estratégica, dejando a muchos maestros sin el apoyo continuo necesario para su propio desarrollo y el de sus escuelas y alumnos. Nuevos mecanismos de evaluación abren la posibilidad de mejorar esta situación. Sin embargo, **todavía no contamos con datos transparentes para poder saber si se ha establecido o no un vínculo entre los instrumentos de evaluación y la participación docente en la capacitación**. Este punto es fundamental, si no proporcionamos de manera consistente y equitativa apoyo efectivo a los maestros, no tendremos escuelas.

6.3.2. Las condiciones materiales para el aprendizaje

La infraestructura y el equipamiento escolar son elementos básicos para la creación de ambientes de aprendizaje positivos y efectivos. Se ha encontrado en estudios realizados



en diversos países que una gama amplia de aspectos como la iluminación, la temperatura, la comodidad de los alumnos, el acceso a infraestructura tecnológica y hasta el color de la pintura puede tener un impacto en la actitud, el humor, la productividad, el rendimiento y el aprendizaje de los estudiantes, tanto en la educación obligatoria como en la superior (Blackmore, et al., 2011; Hill y Epps, 2010).

En la evaluación del proyecto piloto PEC-FIDE, alumnos mexicanos de primaria hablaron con orgullo de los cambios físicos en sus escuelas gracias al proyecto, señalando que ver sus escuelas en mejores condiciones les había dado nueva motivación para esforzarse en sus clases (O'Donoghue y Ongay, 2011). De manera similar, un estudio reciente de 16 países en América Latina comprobó que, en efecto, **la infraestructura escolar tiene un impacto más allá de su papel de garantizar el acceso; los recursos físicos escolares están significativamente vinculados con las oportunidades de aprendizaje y el logro académico** (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011). Además, este estudio demuestra **la importancia de tener una inversión estratégica en infraestructura. Los factores físicos más asociados con la calidad educativa en los 16 países estudiados fueron espacios académicos que apoyaron la enseñanza y el aprendizaje** (bibliotecas, aulas de cómputo, laboratorios de ciencia y salas de arte y/o música). Este resultado se encontró tanto en escuelas rurales como en las urbanas, tanto en tercer grado de primaria como en sexto. Para otras áreas de inversión, el impacto varía según el ámbito escolar. En escuelas rurales, donde se encontraron serias carencias de infraestructura básica —en servicios como agua, drenaje, electricidad y teléfono—, mostró que invertir en corregir estos déficits tenía un impacto importante en mejorar las oportunidades de aprendizaje. En escuelas urbanas, en cambio, la inversión en áreas de uso común, como auditorios o centros recreativos fue significativamente relacionada con mejoras académicas.

La evidencia sobre la relación entre infraestructura tecnológica y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ofrece resultados inconsistentes (Van der Gaag y Putcha, 2013). Sin embargo, más allá del impacto específico que se podrá ver en el logro académico de tener acceso a las TIC, se ha argumentado que tener el contacto y experiencia con ellas es imprescindible para poder participar en un mundo social, económico y político cada vez más apoyado en nuevas tecnologías (Rogers y Vegas, 2009).

Así que el acceso a las TIC se ha visto, por ejemplo, en el Plan Integral de Educación Digital en Argentina, como una cuestión de equidad de oportunidades e inclusión socio-educativa (Aguado, Miguel y Ripani, 2012).

El efecto de la infraestructura escolar no se limita a su impacto en los alumnos. De igual manera, ha sido implicado en las actitudes y conductas de maestros, las cuales influyen fuertemente en la experiencia y el aprendizaje de los alumnos. Una gama amplia de estudios ha encontrado **relaciones significativas entre la condición de la infraestructura escolar y el ausentismo, la rotación y la motivación docente** (ver Blackmore, et al., 2011; Earthman y Lemasters, 2009). Un estudio de países en África, América Latina y Asia encontró que se puede predecir la asistencia docente basada en la calidad de la infraestructura escolar; escuelas con un nivel bajo de infraestructura sufren, en promedio, dos veces la tasa de ausentismo que escuelas con un nivel alto (Rogers y Vegas, 2009). Se ha postulado que cuando los docentes se encuentran en un ambiente laboral —es decir, en una escuela— más agradable y favorable para la enseñanza y el aprendizaje, es menos probable que eviten el ausentismo. Como nos explicó un director de una escuela rural en México: “Quién no quiere llegar a su casa bonita, recién pintadita, trapeadita, arregladita, que es lo que pasa con esta escuela, que es la casa de todos” (entrevista, 13 de junio de 2011). Todavía peor, las carencias en infraestructura podrían desanimar a muchos a *entrar* a la profesión en un principio.

Para asegurar las condiciones necesarias para la tarea educativa eficaz, entonces, hay que tener una inversión estratégica en infraestructura que considere las necesidades básicas, académicas, deportivas y de esparcimiento, sociales, artísticas, ecológicas y tecnológicas de cada escuela. Asimismo, requiere la provisión del equipamiento y material adecuado, como son el mobiliario tanto para alumnos como para maestros, consumibles básicos (papel, gis, plumones, material de limpieza, etcétera), libros y otro material didáctico, así como nuevas tecnologías (ver capítulo 2). A continuación consideramos algunos de estos elementos materiales.

6.3.2.1 El estado de la infraestructura y el equipamiento en México

El sistema educativo mexicano presenta insuficiencias para financiar la infraestructura, el equipamiento, la operación y el mantenimiento de

las escuelas (México Evalúa, 2010). Un diagnóstico hecho en 2007 identificó 33,455 escuelas de educación básica con “necesidades urgentes de reparación y mantenimiento”, o sea, una de cada cinco (OCDE, 2012b). Asimismo, en la encuesta TALIS (OCDE, 2009) un alto porcentaje de directores reportó que carencias serias de recursos materiales y didácticos inhibieron la enseñanza eficaz en sus escuelas: seis de cada diez dijeron que su escuela contaba con materiales didácticos inadecuados y casi siete indicaron tener una escasez de computadoras o reportaron tener bibliotecas inadecuadas, casi el doble del promedio internacional. A nivel preescolar, en un estudio realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE; Pérez Martínez, 2010), uno de cada tres maestros reportó que la infraestructura estaba en mal estado, uno de cada cuatro que el ambiente físico del aula estaba deficiente y uno de cada diez que encontraban materiales tóxicos (¡!) en su escuela. **Estas insuficiencias, a su vez, están exacerbadas en escuelas rurales y marginadas, dando resultado a una distribución inequitativa del derecho a aprender.**

• **Infraestructura básica**

El acceso a los servicios básicos en las escuelas mexicanas, si bien ha mejorado en las últimas décadas, todavía padece de inequidades severas. A nivel preescolar y primaria, por

ejemplo, se presentan rezagos nacionales importantes. Se destaca que sólo dos terceras partes de las escuelas primarias tienen drenaje y baños adecuados, que menos de ocho de cada diez tienen acceso a agua potable y que menos de la mitad tiene servicio telefónico, este último es 12 puntos abajo del promedio de América Latina (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011). A nivel preescolar, llama la atención que una de cada diez escuelas no tiene baño y las que sí tienen, una de cada tres experimenta fallas de agua hasta diez veces al año (Pérez Martínez, 2010).

Además, existe mucha inequidad en la distribución de los servicios básicos. Se pueden apreciar grandes diferencias, por ejemplo, entre preescolares urbanas en contextos favorables y preescolares indígenas, así como entre primarias urbanas y rurales (ver Cuadro 6.2). Energía eléctrica ya ha llegado a casi todas las escuelas generales, rurales y urbanas, pero una tercera parte de las preescolares indígenas todavía no cuenta con este servicio básico. En cuanto a agua y sanitarios, hay diferencias importantes en el acceso a estos. Asimismo, los datos que tenemos sobre la accesibilidad de los baños demuestran la gran inequidad que enfrentan niñas y niños con discapacidades, sólo una de cada 50 preescolares cuenta con baños adecuados para sus necesidades (Pérez Martínez, 2010).

CUADRO 6.2
SERVICIOS BÁSICOS EN ESCUELAS PREESCOLARES Y PRIMARIAS

Tipo de servicio	Indicador	Preescolar		Primaria	
		Urbana favorable	Indígena	Primarias urbanas	Primarias rurales
Utilidades	Electricidad	98%	66%	98%	95%
	Teléfono	sd	sd	64%	12%
Agua y sanitarios	Agua potable	99%	47%	93%	63%
	Baños	100%	71%	73%	56%
	Drenaje	99%	57%	85%	48%

Fuente: Elaboración propia con datos de Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011; Pérez Martínez, 2010.
Nota: 35% de las preescolares indígenas con baños contaban con letrinas.

- **Infraestructura académica**

La inversión educativa en México en los elementos materiales escolares más asociados con el aprendizaje es extremadamente baja y demuestra un uso inequitativo e ineficaz de los recursos. El

porcentaje de primarias mexicanas que cuenta con áreas académicas no llega ni siquiera al nivel de otros países de América Latina. Sólo 36% tienen aula de cómputo y 6% un laboratorio de ciencia, eso en comparación con un promedio de 45% y 18% para la región (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011).

Esta situación se pone aún más preocupante si desagregamos estos resultados por características escolares (ver Cuadro 6.3). Vemos una diferencia de 26 puntos entre primarias urbanas y rurales, por ejemplo, en cuanto a la provisión de aulas de cómputo. Esta diferencia es de 11 puntos para laboratorios de ciencia, pero aquí encontramos un dato alarmante: en las escuelas públicas rurales, los alumnos de sexto sencillamente no tienen acceso a un laboratorio de ciencia. De la misma manera, se han identificado brechas importantes en acceso a la infraestructura académica entre alumnos de primaria de distintos niveles socioeconómicos (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011); niños y niñas que provienen de familias de bajos recursos económicos asisten a escuelas que no cuentan con los espacios adecuados para fortalecer su aprendizaje.

Estos patrones se repiten a nivel secundaria. En el global, una de cada cuatro escuelas secundarias carece de cualquier espacio de “apoyo a la enseñanza” (salón de cómputo, laboratorio, biblioteca o salón de usos múltiples), y una de cada cinco cuenta con sólo uno de estos espacios, con exclusión de los demás (INEE, 2007). Es decir, o tienen aula de cómputo o laboratorio o biblioteca. Revisando las cifras por modalidad (ver Cuadro 6.3), se notan discrepancias severas. Mientras que casi cuatro de cada cinco secundarias técnicas cuentan con más de tres espacios académicos, dos de cada cinco telesecundarias no tienen ninguno.

Claramente, hace falta invertir en la infraestructura *académica*, el factor material más asociado al aprendizaje. Una inversión equitativa en esta área podría hacer mucho para disminuir el efecto de desigualdades económicas fuera de las escuelas. Como lo resume Duarte y sus colegas (2011), la inversión en infraestructura académica en escuelas sirviendo a niños y niñas de bajos recursos económicos ayudaría “a reducir significativamente las diferencias en aprendizaje presentes en escuelas... no sólo por las desigualdades relacionadas con la situación socioeconómica de sus familias, sino además por la calidad desigual de sus escuelas” (p. 26).

CUADRO 6.3
INFRAESTRUCTURA ACADÉMICA EN PRIMARIAS Y SECUNDARIAS EN MÉXICO

Infraestructura Académica	Primaria		Espacios académicos	Secundaria		
	Urbana	Rural		General	Técnica	Telesecundaria
Biblioteca	70%	68%	Ninguno	8%	1%	40%
Aula de cómputo	47%	21%	1	9%	6%	30%
Lab. de ciencia	11%	0%	2	12%	15%	21%
Sala de arte o música	14%	2%	3 a 4	71%	78%	9%

Fuente: Elaboración propia con datos de Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011; INEE, 2007.

- **Infraestructura deportiva, de esparcimiento y de uso común**

El impacto de tener canchas deportivas o espacios de uso común, como auditorios o centros recreativos, varía dependiendo del medio. Escuelas rurales ven mejoras significativas con inversión en canchas deportivas, mientras que en escuelas urbanas el impacto positivo se asocia más con las áreas de uso común. En México, al igual que en América Latina, en promedio, arriba de siete de cada diez escuelas primarias cuentan con canchas deportivas (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011). Asimismo, la discrepancia entre la provisión de estos espacios entre escuelas rurales y urbanas no es tan notoria, 69% de escuelas rurales vs. 77% de las urbanas. En cuanto a espacios comunales, las primarias mexicanas cuentan con menos infraestructura de este tipo que el promedio de países latinoamericanos y, de nuevo, su provisión demuestra inequidad. Por ejemplo, sólo 10% de las escuelas primarias mexicanas tienen espacios de uso común, siete puntos abajo del promedio

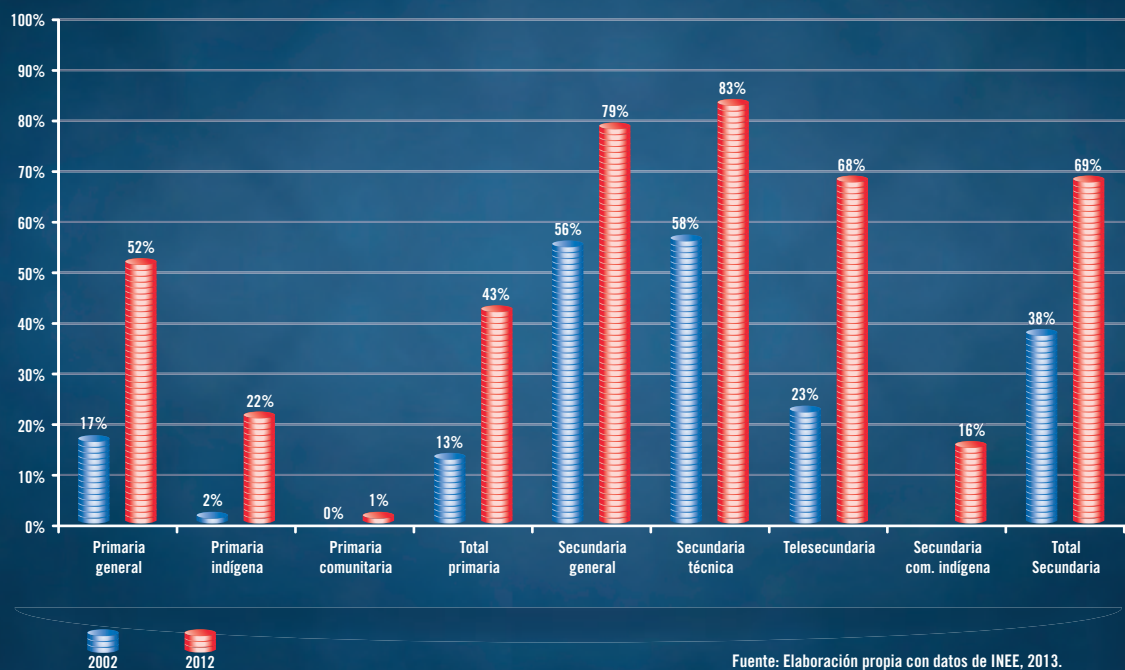
para América Latina; la cobertura alcanza 14% en primarias urbanas y sólo 3% en las rurales.

A nivel secundaria se nota más provisión de estos espacios; más de siete de cada diez secundarias cuentan con tres espacios o más para la convivencia escolar (canchas deportivas, plaza, áreas verdes, patio) (INEE, 2007). Sin embargo, la presencia de estas instalaciones es mucho mayor en secundarias técnicas y generales (96%) que en telesecundarias (61%).

- **Equipamiento tecnológico**

A pesar de que hemos visto un avance importante en la disponibilidad de computadoras para uso educativo en los últimos diez años, **el acceso a esta tecnología está todavía lejos de ser generalizado** (ver Figura 6.2). A nivel primaria, en 2002, solamente una de cada diez escuelas contaba con al menos una computadora de uso educativo; para 2012, esa cobertura se triplicó y una de cada dos escuelas contaba con una computadora. Sin embargo, dado el esfuerzo del programa Enciclomedia

FIGURA 6.2
AVANCE EN COBERTURA A INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA,
2002 A 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de INEE, 2013.

de otorgar una computadora a cada escuela primaria (ver“(Mal)gasto en las TIC”), debemos preguntarnos por qué la mitad de las primarias no reportan tener al menos una. A nivel secundaria, el avance fue más lento, pero para 2012, casi siete de cada diez escuelas secundarias tenían al menos una computadora para uso educativo.

La distribución del acceso a esta tecnología sigue siendo notoriamente inequitativa. Si bien el crecimiento ha sido más rápido en algunas de las modalidades más vulnerables –las primarias indígenas y las telesecundarias–, el avance en la provisión de computadoras a las escuelas comunitarias –tanto a nivel primaria como secundaria– sigue siendo muy pobre. Si contemplamos que para 2012 había un poco más de 11,300 primarias comunitarias, un avance de 1.2% significa que en diez años sólo dirigieron 137 computadoras a los 114,179 alumnos y 12,500 maestros pertenecientes a los centros comunitarios (INEE, 2013). El acceso a la tecnología también presenta brechas importantes entre los estados. Mientras en Sonora y el Distrito Federal cuatro de cada cinco primarias públicas cuenta con una o más computadoras para uso educativo, en Guerrero y Chiapas la situación es la inversa: cuatro de cada cinco carecen de este instrumento.

En cuanto a la conexión a Internet, a nivel nacional, alrededor de una de cada dos escuelas –tanto a nivel primaria como secundaria– tiene conexión a Internet. De nuevo, vemos variaciones importantes entre los estados. En el Distrito Federal, Nuevo León y Tamaulipas, cuatro de cinco primarias están conectadas a Internet, mientras que en Guerrero, Querétaro y Zacatecas menos de una de cada cinco cuenta con acceso a Internet. A nivel secundaria, menos de tres de cada diez escuelas en Chiapas, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas tienen servicio de Internet; en el Distrito Federal y Sonora, en cambio, nueve de cada diez cuentan con este servicio.

De acuerdo con la evaluación realizada al Programa de Mejores Escuelas (PME) implementado por el Instituto Nacional de la Infraestructura Física de las Escuelas (INIFED), entre 2008 y 2012 gastaron 500 millones de pesos para rehabilitar 19,399 escuelas (OCDE, 2012b). Este número representa un poco más de la mitad del total de escuelas identificadas en 2007 en condiciones muy malas o no aptas para la educación, lo que significa que **más de 14,000 escuelas siguen operando sin tener las condiciones materiales básicas para que las niñas y niños aprendan.**

6.3.3 Inequidad escolar y magisterial: Debilidades en el sistema del gasto educativo

Si bien la escuela es el conjunto de personas, relaciones y condiciones materiales, su desarrollo y operación dependen en gran parte de esfuerzos sistemáticos que apoyan o inhiben la construcción de comunidades de aprendizaje eficaces (Levin y Lockheed, 2011). Para que a una escuela lleguen maestros idóneos, se necesita un sistema que promueva la profesionalización docente, proveyendo formación inicial de calidad, implementando mecanismos efectivos de selección y desarrollando sistemas efectivos de evaluación y desarrollo continuo. Al mismo tiempo, desde el nivel sistema, hay que asegurar que los maestros lleguen a sus escuelas y sus clases, poniendo fin a las principales causas del ausentismo docente y la rotación docente. El sistema también desempeña un papel crítico en el desarrollo de relaciones y procesos sociales, brindando flexibilidad, autonomía y coherencia y promoviendo (y financiando) la colaboración y la transparencia, entre otros factores. Asimismo, el sistema debe asegurar el desarrollo equitativo de las condiciones materiales adecuadas a cada contexto escolar. En México, como ya vimos arriba, el sistema todavía no cuenta con estos mecanismos de apoyo, ni para evitar el ausentismo y la rotación docente, ni para garantizar las condiciones materiales mínimas a todas las escuelas, poniendo en peligro el derecho a la educación.

En esta sección queremos considerar **dos piezas clave de un sistema educativo orientado al pleno ejercicio del derecho a aprender: la equidad en la distribución de los recursos y la mejora de las condiciones laborales en las escuelas.** Son factores estrechamente relacionados con nuestra pregunta de cómo gastamos los recursos financieros en apoyo a una educación de calidad.

6.3.3.1 (In)equidad en la distribución de recursos

En las secciones anteriores identificamos inequidades preocupantes y consistentes en las condiciones necesarias para la enseñanza y el aprendizaje eficaces. **La mayoría de las escuelas en contextos de vulnerabilidad– de las modalidades indígenas y comunitarias, multigrados y en comunidades de alta marginación– carecen de lo mínimo necesario para el desarrollo pleno de una educación de calidad.** Como hemos argumentado, el gasto público juega un papel contundente en este proceso. **La distribución del gasto federal a los estados o dentro de los**

estados a las escuelas, puede apoyar, o no, el desarrollo de las condiciones necesarias para el aprendizaje en todas las escuelas.

A lo largo de este capítulo, se utiliza el sistema desarrollado para el Índice de Desempeño Educativo Incluyente (IDEI, 2013) para clasificar el nivel de gasto con respecto al promedio.

COLOR	NIVEL	VALOR DE LA DIFERENCIA ESTANDARIZADA
Verde	Muy alto nivel	$(1, \infty)$
Verde claro	Alto nivel	$(0.5, 1]$
Amarillo	Nivel promedio	$[-0.5, 0.5]$
Naranja	Bajo nivel	$[-1, 0.5)$
Rojo	Muy bajo nivel	$(-\infty, -1)$

• **Ni igualdad ni equidad:**

La distribución del gasto a nivel nacional⁴

En promedio, se gastó 21,813 pesos por alumno de educación básica pública en 2011, contemplando tanto el gasto federal como el estatal. No obstante, esta cantidad no fue estándar a través de los 31 estados⁵ (ver Cuadro 6.4). Campeche, por ejemplo, invirtió más de 18,000 pesos más por alumno que Chiapas. De hecho, siete entidades gastaron arriba de 25,000 pesos por alumno, considerablemente más que otros ocho que invirtieron menos de 18,000 pesos. Las diferencias en el gasto total son resultado de una combinación de tendencias que vienen del nivel federal, estatal o ambos.

La distribución de recursos educativos federales no sigue una lógica de igualdad ni de equidad.

Como se describió en el capítulo 3, según la Reforma

Hacendaria del 2007, la federación debería otorgar una cantidad estándar por alumno a todos los estados de la república. Sin embargo, podemos ver en la segunda columna del Cuadro 6.4, que esto todavía no pasa. En 2011, cuatro estados recibieron un monto que clasificamos como muy alto (arriba de 18,000 pesos/alumno) y otros cuatro recibieron una cantidad muy baja (debajo de 11,000); Campeche, el claro ganador en la competencia por conseguir financiamiento del gobierno federal, tiene un gasto federal por alumno que representa casi el triple que el del perdedor; el Estado de México.

Tampoco obedece una lógica de equidad que diría que los estados más marginados, los que tienen un nivel más bajo de desarrollo educativo, por ejemplo, deben recibir más por alumno para contrarrestar este rezago (Mancera, 2009). De hecho, el estado con el más alto nivel de desarrollo educativo, Baja California Sur; recibió casi el doble que el menos desarrollado, Chiapas. **Para 2011, no existía una relación significativa entre nivel de desarrollo y gasto federal; es decir, el hecho de tener un nivel alto o bajo de desarrollo no influyó lo que un estado recibió del gobierno federal para la educación.** Claramente una preocupación por la eficacia no guió la distribución de recursos educativos federales.

La variación en el gasto federal por alumno tiene gran importancia para el gasto total por alumno en los estados.

La mayor parte del financiamiento de la educación viene de la federación (más de seis de cada diez pesos en promedio; ver capítulo 3); si éste es bajo, no sorprende que el gasto total sea bajo. De los estados con un nivel bajo o muy bajo de gasto federal por alumno, ocho de nueve tenían un gasto total por debajo del promedio. En cambio, de los estados con un gasto federal alto o muy alto por alumno, todos tenían un gasto total arriba del promedio.

Como se puede apreciar en el Cuadro 6.4, hay gran variación también en el gasto por alumno proveniente del estado. Es notorio el esfuerzo de algunos estados, como Baja California, Chihuahua, Yucatán, Michoacán y Sonora, para invertir más recursos estatales en la educación. Incluso, en todos éstos, la aportación estatal hacía la diferencia entre un gasto federal medio o bajo y un gasto total alto

⁴ Esta sección presenta los resultados de nuestro análisis del gasto ejercido en 2011, según el Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal. Datos disponibles en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/presupuesto.html>. [acceso: 11 de marzo 2013].

⁵ No se incluye en el análisis al Distrito Federal, por tener una estructura de financiamiento distinta a las otras entidades (ver capítulo 3).

CUADRO 6.4
GASTO EJERCIDO POR ALUMNO 2011

	GASTO FEDERAL POR ALUMNO	+	GASTO ESTATAL POR ALUMNO	=	GASTO TOTAL POR ALUMNO
Baja California Sur	20,008	+	9,233	=	29,241
Nuevo León	10,971	+	10,176	=	21,147
Sonora	13,375	+	10,999	=	24,374
Coahuila	14,125	+	7,912	=	22,037
Sinaloa	13,213	+	10,110	=	23,323
Baja California	13,524	+	14,989	=	28,552
Colima	20,765	+	2,912	=	23,710
Morelos	14,862	+	3,270	=	18,132
Tamaulipas	14,957	+	8,657	=	23,665
Aguascalientes	14,099	+	6,878	=	21,049
Tabasco	12,546	+	4,733	=	17,280
Querétaro	12,223	+	6,083	=	18,390
Nayarit	19,261	+	4,972	=	24,233
México	9,390	+	8,282	=	17,672
Chihuahua	12,587	+	13,021	=	25,608
Jalisco	10,137	+	7,635	=	17,772
Tlaxcala	13,912	+	7,750	=	21,663
Durango	16,555	+	9,788	=	26,343
Quintana Roo	15,189	+	5,717	=	21,063
Hidalgo	14,842	+	2,315	=	17,175
Campeche	25,487	+	7,379	=	32,865
Yucatán	13,923	+	12,287	=	26,210
San Luis Potosí	15,064	+	5,731	=	21,041
Puebla	11,043	+	6,763	=	17,806
Zacatecas	16,483	+	7,372	=	23,855
Veracruz	12,762	+	8,719	=	21,482
Guanajuato	9,872	+	7,265	=	17,141
Michoacán	14,207	+	11,226	=	25,433
Guerrero	15,102	+	2,529	=	17,631
Oaxaca	15,055	+	537	=	15,592
Chiapas	11,070	+	3,641	=	14,711
Promedio	14,407		7,383		21,813
Desv. Est.	3,397		3,358		4,335

Muy alto nivel
 Alto nivel
 Nivel promedio
 Bajo nivel
 Muy bajo nivel

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal, Gasto Ejercido 2011. <http://www.dgpp.sep.gob.mx/presupuesto.html>.
 Nota: Estados ordenados por nivel de desarrollo educativo, de acuerdo con el Índice de Educación, PNUD, 2012.

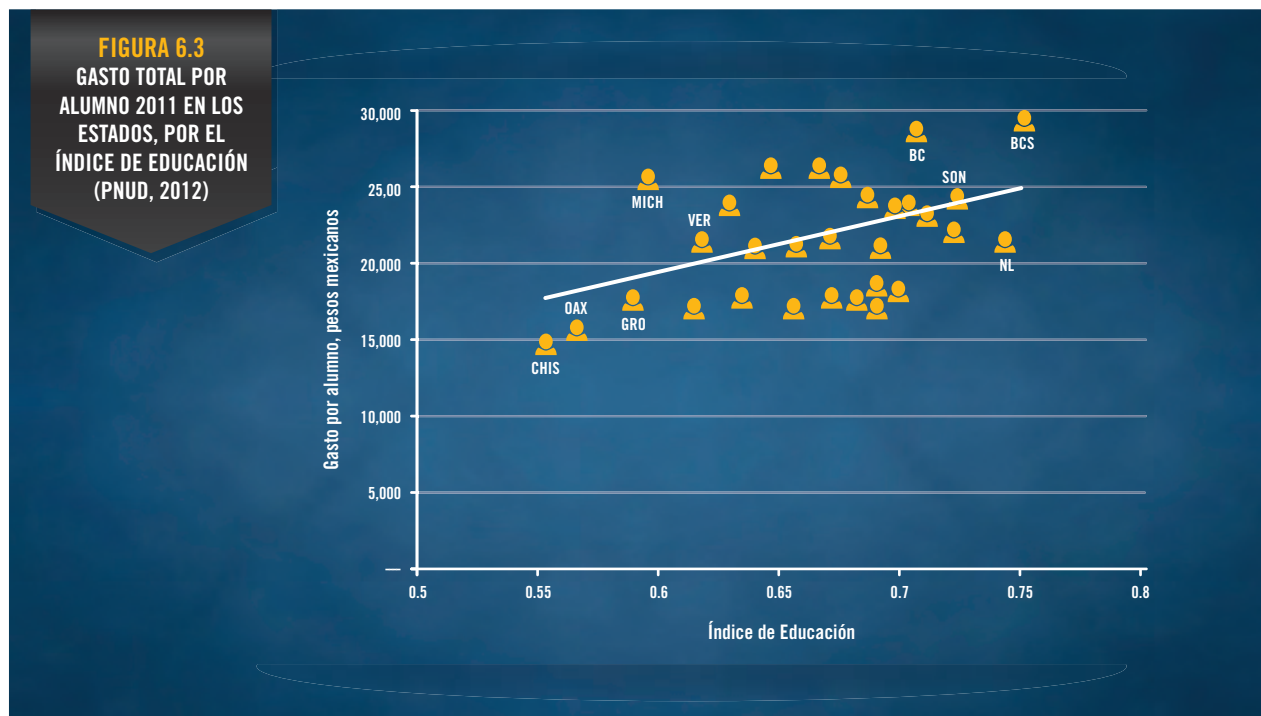
o muy alto. Llama la atención que, tal vez al contrario de lo que solíamos pensar, **el nivel de desarrollo de los estados no siempre determinaba la aportación estatal**. De estos cinco estados con un gasto estatal muy alto, dos tenían un nivel muy alto de desarrollo educativo, uno medio, uno medio-bajo y uno muy bajo.

Por otro lado, también hay estados que aportaron mucho menos que el promedio a la educación básica. Algunos de estos estados, como Nayarit y Colima, recibieron bastante del gobierno federal; lo poco que aportaron desde su fondo estatal no tuvo tanto impacto en el gasto total. Sin embargo, en la gran mayoría de estos estados –Tabasco, Chiapas, Morelos, Guanajuato, Guerrero y Oaxaca– las niñas, niños y jóvenes perdieron en una ecuación en la cual el gasto federal medio o bajo, sumado a un gasto estatal bajo o muy bajo, resultó en una baja inversión global en su educación. De nuevo, aunque sí vemos en este grupo a los estados más marginados, no fue el nivel de desarrollo que determinaba la inversión del estado en la educación; tres fueron de muy bajo, uno de medio y dos de alto nivel de desarrollo educativo.

Cabe destacar los ejemplos de Nuevo León y Chiapas para entender el efecto del gasto estatal. Los dos estados

recibieron del gobierno federal casi la misma cantidad por niño, alrededor de 11,000 pesos. Sin embargo, en Nuevo León el estado contribuyó con otros 10,000 pesos por estudiante, dando como resultado una inversión que se acercó al promedio, arriba de 21,000 pesos por alumno. En cambio, el gobierno de Chiapas sólo agregó 3,641 pesos por alumno; así pues, la inversión en la educación básica de este estado es de casi 7,000 pesos menos por alumno al año, a diferencia de Nuevo León. **Si estas tendencias siguen así, esto significaría gastar 84,000 pesos menos en cada alumno de Chiapas en una trayectoria de 12 años de educación básica.**

El punto anterior apunta a las inequidades en la distribución actual del gasto educativo en México. Si, de un lado, la distribución del gasto en 2011 fue caracterizada por la variación, del otro **hubo una clara tendencia en la que los estados con un nivel más bajo de desarrollo gastaron menos en la educación**. De los nueve estados con nivel bajo o muy bajo de desarrollo educativo, siete tuvieron un gasto por alumno por debajo del promedio. En la Figura 6.3 este patrón es claro: entre más desarrollo, mayor gasto. **La distribución de recursos económicos a la educación sigue produciendo “escuelas pobres para pobres”.**



• **¿Progresivo o regresivo? La distribución del gasto a nivel estatal⁶**

Recientemente, la SEP publicó información sobre la distribución del FAEB a las escuelas para el primer trimestre de 2012 (ver el Registro Nacional de Escuelas). **Esto nos ha permitido ir más allá de un análisis a nivel estatal para indagar cómo se distribuyen los recursos educativos a nivel escolar.** Llevamos a cabo un análisis de estos datos en cinco estados de la república: Guerrero, Estado de México, Nuevo León, Sonora y Zacatecas, seleccionados por ser una muestra variada en cuanto a características contextuales, resultados educativos y recursos financieros invertidos en la educación. Incluimos tanto a estados de alto como de bajo desarrollo educativo; al sistema escolar más grande, Estado de México, así como otros de tamaño promedio y pequeño; estados con niveles más altos de rendimiento, como Nuevo León y Sonora, así como otros que han arrojado resultados menos alentadores o consistentes como el Estado de México y Zacatecas. Por tener resultados consistentemente bajos, Guerrero es un estado donde el derecho a la educación de los niños se pone en serio peligro y urge entender mejor su sistema educativo.

El promedio global de gasto federal por alumno en el primer trimestre de 2012 de estos cinco estados fue de 3,461 pesos (ver Cuadro 6.5). Esta cantidad, si fuera consistente a lo largo de los cuatro trimestres, significaría un gasto federal de 13,064 pesos por alumno para 2012, muy parecido al promedio del gasto federal de 2011 de 13,844 pesos.

Sin embargo, ahora que podemos indagar a un nivel más local, **vemos las limitaciones de agregar los datos, como se hace cuando consideramos en un bloque el gasto estatal a la educación básica. Este tipo de agregación oculta diferencias importantes** entre los niveles: el gasto por alumno en secundaria fue casi dos veces el de primaria. De hecho, el patrón general en estos estados fue de gastar más por alumno en secundaria, seguido por preescolar y menos en primaria. Un análisis desagregado también nos permite ver la variación importante que existe entre escuelas dentro del mismo estado; **unas escuelas recibieron arriba de 100,000 pesos por alumno por trimestre, mientras que otras contaron con menos de 100 pesos.**

CUADRO 6.5
GASTO POR ALUMNO POR ESTADO Y POR NIVEL EDUCATIVO,
1^{er} TRIMESTRE 2012

	PROMEDIO	GUERRERO	ESTADO DE MÉXICO	NUEVO LEÓN	SONORA	ZACATECAS
Educación básica	3,461	3,765	2,499	3,945	2,916	4,180
Máximo	55,617	37,446	140,385	45,080	33,048	22,127
Mínimo	201	185	19	244	525	30
Preescolar	3,107	4,035	2,357	3,210	2,864	3,069
Primaria	2,971	2,996	1,937	3,721	2,604	3,597
Secundaria	5,901	6,357	5,064	6,445	4,704	6,935

■ Muy alto nivel
 ■ Alto nivel
 ■ Nivel promedio
 ■ Bajo nivel
 ■ Muy bajo nivel

⁶ Esta sección presenta los resultados de nuestro análisis del gasto federal (FAEB) del primer trimestre de 2012, según los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación disponibles en: www.name.sep.gob.mx [acceso: 20 de febrero 2013].

Asimismo, **identificamos diferencias preocupantes según las características de las escuelas y sus comunidades** (ver Cuadros 6.6, 6.7 y 6.8). De nuevo, como a nivel estatal, la distribución desagregada a las escuelas no sigue una lógica de igualdad ni de equidad. Vimos más variación en nivel secundaria y menos en preescolar; más en los estados de Guerrero y Nuevo León (casos que presentamos abajo) y menos en el Estado de México, pero la regla general negó la existencia de un criterio de igualdad.

Cabe preguntar si la variación fue basada, entonces, en una lógica de equidad. Si fuera así, las escuelas en contextos más vulnerables, es decir, las indígenas, rurales, de turno vespertino, multigrado y las ubicadas en comunidades de altos niveles de marginación, deberían recibir más (Mancera, 2009). **Llaman la atención algunos casos donde la equidad prevalece**, como son las preescolares indígenas en Sonora y las rurales en el Estado de México; las primarias de turno vespertino en Guerrero, Estado de México y Zacatecas; las primarias en comunidades de alta marginación en Sonora y las Telesecundarias

en tres de los cuatro estados, dando recursos federales a esta modalidad. **Sin embargo, son mayores los casos que violan la obligación de la equidad.** El Cuadro 6.9 caracteriza la progresividad o regresividad del gasto por estado y nivel y según las características escolares en cada uno de los tres niveles de la educación básica.

Los descriptores que utilizamos para categorizar a las escuelas no son mutuamente excluyentes. Las escuelas son rurales e indígenas y multigrados, Telesecundarias en comunidades rurales y de alta marginación. Por ende, también calculamos el gasto por alumno en escuelas de múltiples características. **Lo que encontramos fue, en algunos estados, una alarmante concentración de desventaja**, mientras que en otros identificamos un gasto más equitativo.

El gasto promedio en una escuela preescolar rural en Guerrero fue de 3,072 pesos por niño; sin embargo, si consideramos la modalidad de las escuelas, para escuelas rurales *generales* este monto subió a 3,727 pesos, mientras

CUADRO 6.6
GASTO POR ALUMNO POR CARACTERÍSTICAS ESCOLARES
Y COMUNITARIAS, PREESCOLAR

		GUERRERO	ESTADO DE MÉXICO	NUEVO LEÓN	SONORA	ZACATECAS
Servicio	Generales	4,035	2,349	3,210	2,760	3,069
	Indígenas	2,093	2,486	--	3,133	--
Ámbito	Urbanas	4,147	2,143	3,224	2,891	3,599
	Rurales	3,072	2,660	3,150	2,819	2,685
Turno	Matutino	3,502	2,379	3,264	2,861	3,069
	Vespertino	5,486	1,975	2,937	2,301	--
Organización	Completa	3,821	2,348	3,202	2,860	3,383
	Multigrado	3,228	2,767	3,239	2,866	2,788

Muy alto nivel Alto nivel Nivel promedio Bajo nivel Muy bajo nivel

CUADRO 6.7
GASTO POR ALUMNO POR CARACTERÍSTICAS ESCOLARES
Y COMUNITARIAS, PRIMARIA

		GUERRERO	ESTADO DE MÉXICO	NUEVO LEÓN	SONORA	ZACATECAS
Servicio	Generales	3,292	1,918	3,721	2,534	3,597
	Indígenas	2,010	2,552	--	3,339	--
Ámbito	Urbanas	3,359	1,789	2,668	2,423	3,574
	Rurales	2,844	2,196	5,624	2,801	3,602
Turno	Matutino	2,872	1,782	3,934	2,560	3,558
	Vespertino	4,424	2,346	3,092	2,734	3,941
Grado de marginación	Muy alto	2,309	1,693	4,225	3,098	2,452
	Alto	3,218	2,214	5,471	2,929	3,412
	Medio	2,637	2,069	6,199	2,425	3,482
	Bajo	4,057	1,570	5,443	2,778	3,925
	Muy bajo	--	1,903	2,796	2,420	3,668
Organización	Completa	3,044	1,809	2,770	2,431	3,648
	Multigrado	2,905	2,526	6,136	2,871	3,564

■ Muy alto nivel
 ■ Alto nivel
 ■ Nivel promedio
 ■ Bajo nivel
 ■ Muy bajo nivel

CUADRO 6.8
GASTO POR ALUMNO POR CARACTERÍSTICAS ESCOLARES
Y COMUNITARIAS, SECUNDARIA

		GUERRERO	ESTADO DE MÉXICO	NUEVO LEÓN	SONORA	ZACATECAS
Servicio	Generales	5,329	4,205	6,445	4,704	6,935
	Indígenas	6,138	5,241	5,980	5,563	8,134
	Telesec	6,622	5,573	8,632	n/a	5,485
Ámbito	Urbanas	5,184	4,938	5,957	5,023	6,519
	Rurales	6,680	5,385	8,880	7,066	5,638
Turno	Matutino	6,416	4,913	6,414	4,845	5,741
	Vespertino	4,777	6,113	7,111	5,971	8,307
Grado de marginación	Muy alto	3,904	4,123	7,362	n/a	4,617
	Alto	7,147	5,209	8,871	4,704	5,056
	Medio	4,029	5,169	7,177	6,036	5,513
	Bajo	4,472	5,167	8,512	7,653	6,273
	Muy bajo	n/a	4,981	5,979	4,929	6,528

■ Muy alto nivel
 ■ Alto nivel
 ■ Nivel promedio
 ■ Bajo nivel
 ■ Muy bajo nivel

CUADRO 6.9
¿GASTO EDUCATIVO, PROGRESIVO O REGRESIVO?

	GASTO MÁS PROGRESIVO EN...	Y MENOS EN...
General	Estado de México Nuevo León Sonora Nivel secundaria	Guerrero Zacatecas Nivel preescolar
Preescolar	Organización escolar	Ámbito
Primaria	Turno Ámbito	Nivel de marginación Ámbito (GRO)
Secundaria	Modalidad Ámbito Marginación	Modalidad (ZAC) Marginación (SON)

que bajó para escuelas rurales *indígenas* a 2,023, una diferencia de casi la mitad, oculta si sencillamente consideramos la escuela rural. De igual manera, el gasto promedio por alumno en la primaria multigrado en el Estado de México fue de 2,526 pesos, muy arriba del promedio estatal para este nivel de 1,937; sin embargo, si tomamos en consideración el contexto de marginación de la escuela, se vislumbran diferencias considerables. Una escuela multigrado en una comunidad de muy baja marginación recibió, en promedio, 3,232 pesos por alumno, mientras que a la escuela multigrado en contexto de muy alta marginación sólo fueron otorgados 1,810 pesos; de nuevo, casi la mitad por debajo del promedio estatal.

De la misma manera, **donde había gasto progresivo, una escuela podía ser “premiada” por la confluencia de factores desfavorables.** En Nuevo León, por ejemplo, una telesecundaria recibió, en promedio, 8,632 pesos por alumno; si esa telesecundaria estaba ubicada en una comunidad con alto grado de marginación, la inversión era de 731 pesos adicionales por estudiante. De esta manera, podemos ver los efectos acumulados de un

gasto consistentemente progresivo o regresivo. Las Figuras 6.4 y 6.5 demuestran las diferencias drásticas en la distribución del gasto a escuelas en contextos vulnerables en estados con tendencias de gasto regresivo (Guerrero) o progresivo (Nuevo León).

Basado en nuestros análisis, podemos concluir con certeza que la distribución del gasto por alumno no es igual a todas las escuelas. Si es equitativo, ello depende del esfuerzo financiero del estado; algunos estados presentaron un gasto sustancialmente más progresivo que otros. Asimismo, depende del nivel educativo y de las características escolares. **Es de alta preocupación la distribución regresiva que se ve por momentos en todos los estados, pero de manera más sistemática en los estados de Zacatecas y Guerrero, entidades con poblaciones importantes viviendo en situación de marginación** (ver “Gasto y malgasto educativo en los estados”). **El sistema actual de distribución de recursos económicos atenta contra el derecho a la educación de las niñas, niños y jóvenes mexicanos viviendo en los contextos más vulnerables.**

FIGURA 6.4
GASTO POR ALUMNO / PRIMARIA / GUERRERO
(PRIMER TRIMESTRE 2012)

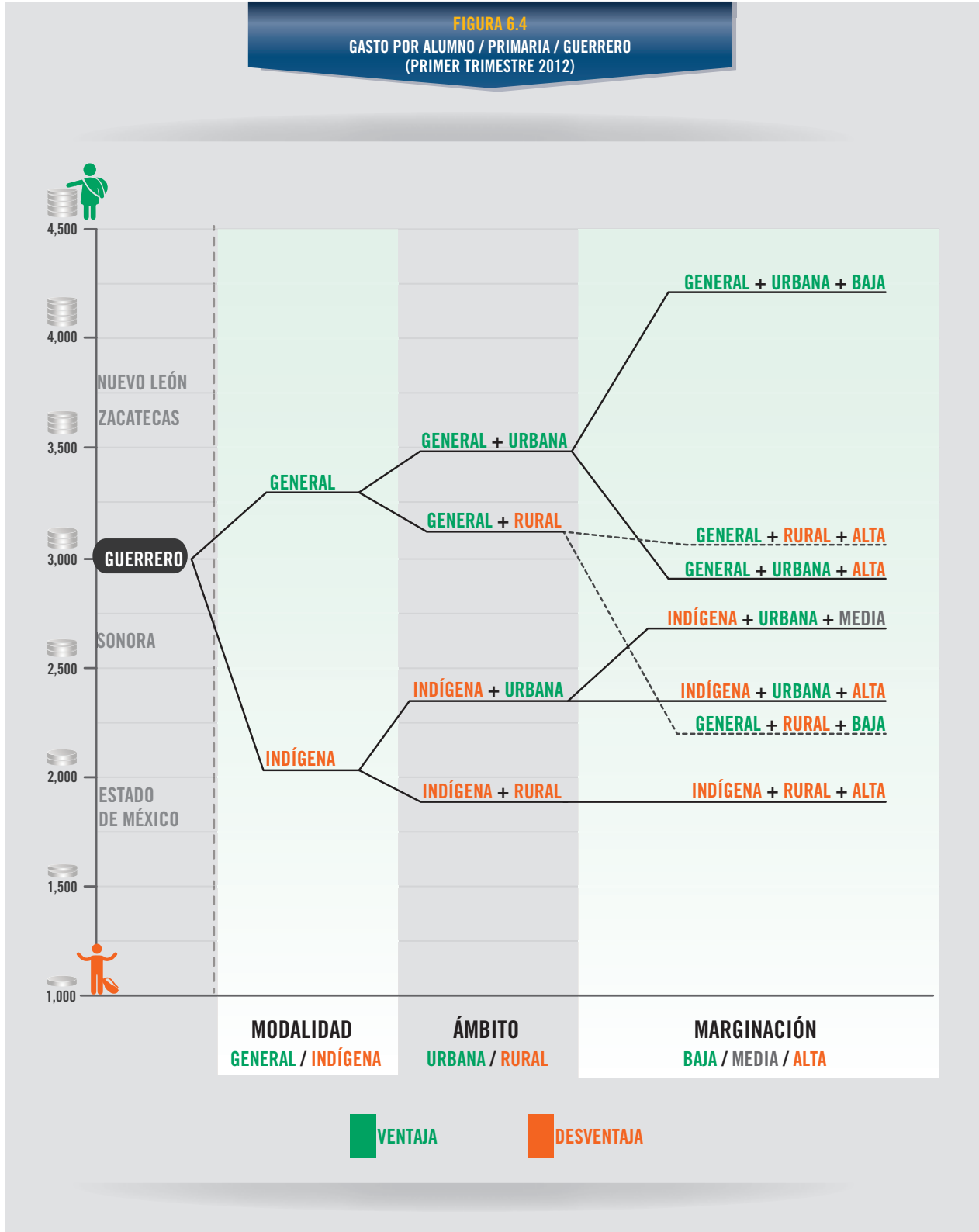
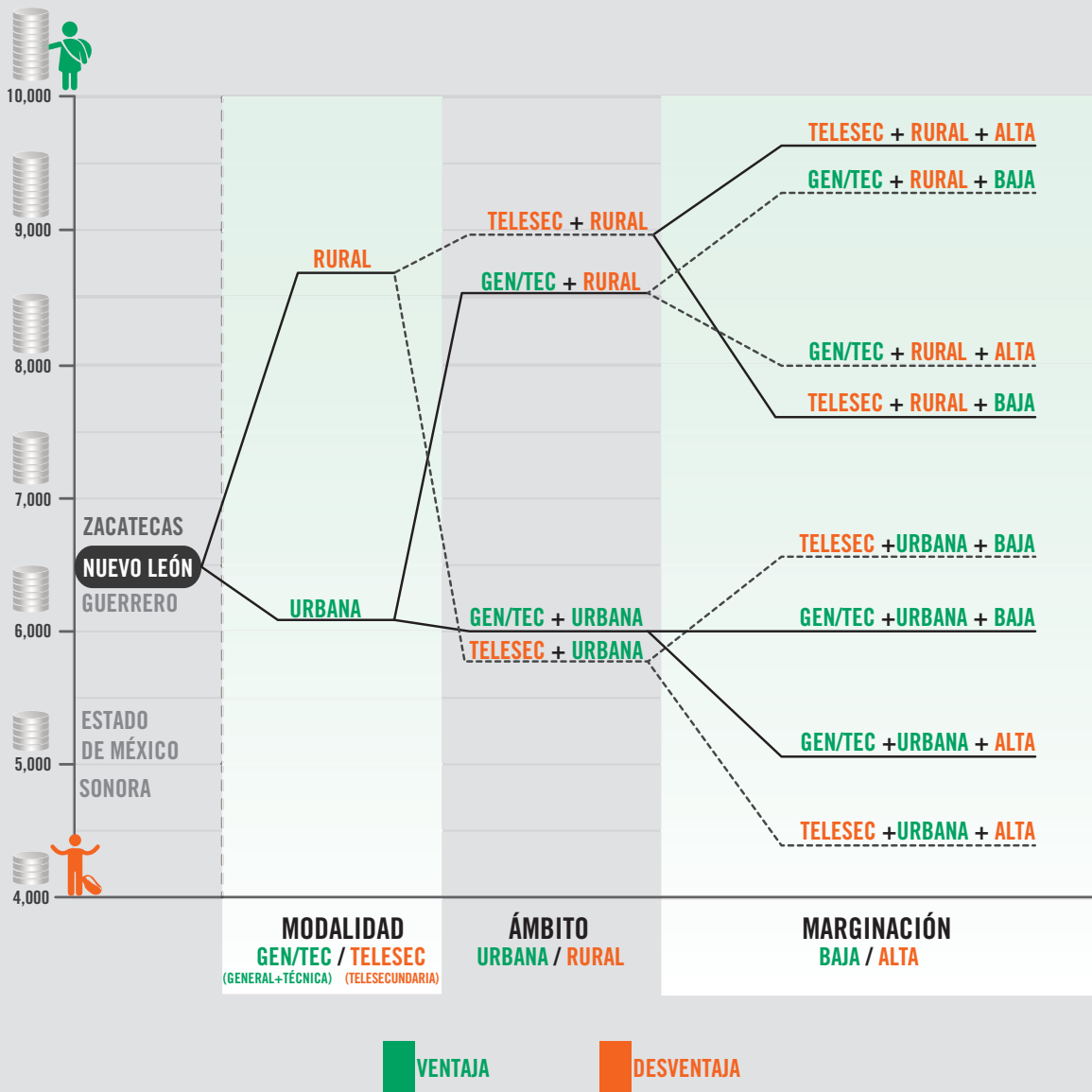


FIGURA 6.5
GASTO POR ALUMNO / SECUNDARIA / NUEVO LEÓN
(PRIMER TRIMESTRE 2012)



6.3.3.2 Las condiciones laborales: Irregularidades, opacidad e injusticia

El sistema educativo debe proveer las condiciones laborales que atraigan y retengan a los maestros idóneos: un ingreso digno, tiempo para planear, colaborar y construir relaciones y transparencia en los salarios y los criterios para aumentos. En esta sección consideramos estos factores centrales para la justicia magisterial.

- **Ingreso digno**

¿Cuánto gana un maestro en México? Es una pregunta sin una respuesta clara ni fácil de encontrar. Según la OCDE (2013), el salario de un maestro de nuevo ingreso en 2010 fue de 15,081 USD al año, lo equivalente a más o menos 15,500 pesos por mes⁷; después de 15 años en servicio, esto sube a 20,150 pesos mensuales, con un tope

de 1,200 personas trabajando en 145 escuelas primarias; la mayoría (50%) de los maestros laboraron en escuelas donde el salario promedio se aproximaba al promedio estatal, otra parte importante en escuelas con una desviación estándar (DE) arriba (20%) o abajo (20%) de esa media estatal y una parte pequeña en escuelas con un salario promedio de dos DE arriba (5%) o abajo (5%). De esta manera, tratamos de capturar las variaciones presentes en escuelas promedio, así como con niveles de gasto más alto o más bajo por maestro.

Para **concentrar nuestro análisis en los maestros con una plaza de Jornada Completa**, quitamos de la muestra a los 35 maestros con contratos por horas y los 81 apoyos administrativos (oficiales y asistentes de servicios y mantenimiento, trabajadores sociales, médicos, cocineras, asistentes de cocina y choferes). Una vez



de 33,055 pesos mensuales para un maestro altamente capacitado. Sin embargo, como vimos en el caso del gasto por alumno, el promedio oculta variaciones importantes.

Realizamos una investigación de los salarios de los maestros en una muestra de escuelas en los mismos cinco estados previamente analizados, utilizando los datos disponibles en el portal del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2012.⁸ Después de calcular el FAEB por maestro promedio por estado, seleccionamos una muestra de casi

emprendido nuestro análisis, rápidamente nos dimos cuenta de que **uno de cada dos maestros tenía más de una plaza de Jornada Completa**. Así, hicimos dos tipos de cálculos, uno basado en el salario por plaza y el otro en el salario total de los maestros considerando la totalidad de plazas que tienen.

Entonces, ¿cuánto gana un maestro mexicano? **En promedio, encontramos que un maestro ganó 27,017 pesos mensuales, pero con una variación importante que dependía de su ubicación geográfica,**

⁷ Calculado considerando la tasa de cambio para el 31 de diciembre de 2010, 1 USD = 12.343 MXN.

⁸ Disponibles en: http://201.175.44.229/pef_2012_publica/

su situación laboral (número de plazas, participación en Carrera Magisterial) y las características de las escuelas donde trabajaba. Uno de cada cinco maestros en el Estado de México, por ejemplo, ganó menos de 10,000 pesos por mes, mientras que tres de cada diez en Sonora recibió más de 40,000 pesos mensuales (ver Cuadro 6.10).

Los maestros pertenecientes a Carrera Magisterial (CM) recibieron sueldos mucho más altos que el promedio; en el global, **un maestro CM ganó el doble por plaza que sus compañeros que no participaron en el programa.** Asimismo, encontramos que con más frecuencia los maestros de CM tenían otras plazas; **un maestro con CM tiene hasta 2.6 veces la probabilidad de obtener otra plaza** con respecto de otro maestro sin CM. En Sonora, por ejemplo, 17 de cada 20 maestros con CM contaron con una o más plazas adicionales, mientras que sólo 7 de cada 20 maestros sin CM tuvieron este beneficio. Como resultado de todo lo anterior, **el sueldo total de un maestro CM, en promedio, excede el de uno sin CM por 2.5 veces.** En términos monetarios, el maestro CM ganó casi 23,000 pesos más por mes, o lo equivalente a casi 275,000 pesos más por año,

sin considerar las diferencias en el aguinaldo y otros beneficios no salariales.

El hecho de que los maestros pertenecientes a un programa de incentivos ganen más no nos debe sorprender. Para eso fue diseñado el programa y, dado lo que hemos visto, ha sido exitoso en incrementar los salarios de los maestros CM. **La preocupación se encuentra en la falta de transparencia sobre el programa y los criterios utilizados para incorporarse o subirse de nivel y las múltiples irregularidades que se han detectado año tras año** desde la Auditoría Superior de la Federación (ver capítulo 5). Estamos pagando salarios promedio arriba de 40,000 pesos mensuales a más de 800,000 personas (SEP, 2012b; ver capítulo 5) sin saber cómo fueron seleccionados y sin evidencia de la efectividad del programa en cuanto al aprendizaje de los alumnos (Santibáñez, et al. 2007). Más aún, en nuestro análisis encontramos que uno de cada 20 maestros CM tenía más de tres plazas –y hasta seis– de Jornada Completa (algunos tenían dos dentro de la misma escuela en el mismo turno). **Trabajar dos turnos es cansado pero factible; cobrar por cuatro, cinco o hasta seis es un acto de corrupción en lo cual**

CUADRO 6.10
DISTRIBUCIÓN DE SALARIOS DE MAESTROS,
1^{er} TRIMESTRE 2012, MENSUAL

	GRO	MEX	NL	SON	ZAC	TOTAL
Salario total promedio	25,644	22,334	27,004	34,475	29,108	26,668
Menos de 10,000 pesos	6%	21%	1%	9%	2%	9%
Entre 10,000 y 20,000 pesos	47%	38%	38%	33%	43%	39%
Entre 20,000 y 30,000 pesos	17%	13%	27%	18%	23%	19%
Entre 30,000 y 40,000 pesos	13%	14%	17%	9%	11%	13%
Entre 40,000 y 50,000 pesos	5%	7%	12%	8%	13%	9%
50,000 a 100,000 pesos	12%	8%	6%	20%	8%	10%
Más de 100,000 pesos	0%	0%	0%	3%	1%	1%

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF, 2012.

la participación desproporcionada de los maestros de CM es alarmante; este programa, creado para premiar a los “buenos” maestros, se ha convertido en un canal para retribuir la falta de ética, y hasta la ilegalidad.

Identificamos también variaciones en los salarios docentes basadas en las características escolares. Por plaza, encontramos que los maestros trabajando en contextos más vulnerables —escuelas indígenas, rurales y en contextos de alta marginación— ganaron menos que los que sirven en escuelas más aventajadas, aunque esta diferencia fue mucho menos que el efecto de participar o no en CM. **Las brechas fueron crecientes cuando consideramos la totalidad de plazas, dada la mayor posibilidad de conseguir una segunda plaza para maestros laborando en escuelas menos marginadas** (ver Cuadro 6.11). En dos de los tres estados con la modalidad de educación indígena, por ejemplo, no encontramos diferencias en el salario promedio por plaza; sin embargo, sólo uno de cada diez maestros de primarias indígenas contaba con una plaza adicional, comparado con casi uno de cada dos de las escuelas generales. **Como resultado, los maestros de las escuelas generales ganaron de 1.5 a 2.3 veces más con respecto de sus pares en**

la modalidad indígena. Estas tendencias fueron similares según el ámbito (rural o urbano) y el nivel de marginación de la comunidad.

La distribución actual del acceso a plazas adicionales afecta no sólo a los maestros en escuelas más vulnerables, sino también a las escuelas en sí mismas. México tiene niveles muy altos de rotación docente (SEP, 2012a), la cual perjudica la estabilidad de la comunidad escolar, así como el aprendizaje de los alumnos (Grissom, 2011; Ronfeldt, Loeb y Wycoff, 2013). **Las estructuras de oportunidades para avanzar económicamente en su profesión casi exigen que los maestros abandonen las escuelas más necesitadas.** Si uno como maestro supiera que ir a una escuela urbana en una comunidad de baja marginación implicara no sólo mejores condiciones escolares, sino también la posibilidad de conseguir otra plaza que representaría en promedio 18,548 pesos mensuales adicionales, no nos sorprendería que haríamos todo lo posible por llegar a esa escuela. Al contrario, es de esperarse que el movimiento vaya en esa dirección (SEP, 2012a); **el sistema impulsa la rotación docente, dejando atrás a los niños y comunidades en situación de más vulnerabilidad. En estas condiciones, no**

CUADRO 6.11
EL IMPACTO DE LAS PLAZAS ADICIONALES EN EL SALARIO TOTAL
DE LOS MAESTROS SEGÚN CARACTERÍSTICAS ESCOLARES
(PESOS MEXICANOS)

	Diferencia en salario por plaza por mes	% de maestros con plaza(s) adicional(es)	Diferencia en salario total por mes
Primaria general	2,818	46%	13,417
Primaria Indígena		11%	
Escuela Urbana	1,809	55%	6,896
Escuela Rural		28%	
Nivel bajo de marginación	1,004	44%	3,553
Nivel alto de marginación		26%	

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF, 2012.

podemos esperar el desarrollo consistente de escuelas orientadas al derecho a aprender.

Cabe mencionar en esta discusión de la inequidad salarial las irregularidades que encontramos en el proceso de hacer este análisis, las cuales evidencian la falta de un sistema transparente y ordenado, con criterios claros para la compensación de los maestros. Entre ellas se destacan: pasantes que ganaron más que los maestros titulados, en la misma escuela; dos o tres personas con plaza de director adscritos a la misma escuela; personas que aparecen en la nómina dos veces en la misma escuela, por el mismo turno (y que aparte recibieron salarios distintos para cada plaza, así que no dependía ni de la escuela, ni de la persona); maestros en Carrera Magisterial que no aprobaron el examen del concurso de plazas; maestros con dos plazas, con un salario muy alto en una y muy bajo en otra (de nuevo, ¿de qué depende, si no tiene que ver con el maestro?); una escuela donde todos tenían más de tres plazas; escuelas “embarazadas” (por ejemplo, con 12 profesores en la ficha escolar, pero con 67 personas en la nómina).

• **Organización del tiempo laboral**

La construcción de relaciones y estructuras sociales que apoyan a la educación de calidad toman tiempo: tiempo para planear, para colaborar con otros maestros y con la comunidad escolar, para participar en evaluaciones escolares y en la toma de decisiones y para reunirse con alumnos y padres de familia. En muchos países del mundo se paga el tiempo de los maestros para que se involucren en estas actividades. Según los datos más recientes de la OCDE (2013), por ejemplo, a nivel internacional, maestros pasan 35% de su tiempo laboral involucrados en actividades de trabajo escolar que no es dentro del aula. En México vemos una situación muy distinta: **México es el único país de la OCDE en el cual 100% de la jornada laboral se pasa frente a grupo.** De un lado, los maestros mexicanos trabajan más horas frente a grupo que el promedio de la OCDE. **Pero si consideramos el total de horas que los maestros trabajan en la escuela misma, México se queda muy atrás. A nivel primaria, un maestro mexicano pasa cuatro horas diarias en la escuela, mientras sus pares internacionales están presentes 6.6 horas en promedio al día, 4.3 frente a grupo y 2.3 atendiendo otros asuntos escolares.**

Muchos maestros mexicanos toman tiempo antes y después del horario escolar (hasta en fin de semana) para

atender a alumnos, reunirse con padres de familia o participar en capacitaciones u otras actividades escolares. **Estos esfuerzos son una muestra de su compromiso con la educación de sus alumnos, pero no son sistemáticos y no podemos basar la calidad del sistema educativo en el sacrificio extraordinario de algunos maestros.** Incluso, como hemos visto, uno de cada dos maestros trabaja dos turnos, imposibilitando dedicar este tipo de tiempo a sus alumnos y a sus escuelas fuera del aula. **Necesitamos un sistema que valore y financie el tiempo necesario para el desarrollo de las relaciones y estructuras que forman la base de una verdadera comunidad de aprendizaje.** Tenemos que pagar a los maestros para que tengan el tiempo de participar y colaborar con sus compañeros maestros, con sus alumnos y sus papás. **Si no se financia la presencia, no tendremos, a nivel sistema, escuelas de verdad.**

En nuestro análisis de sólo algunos de los factores del sistema educativo que influyen el desarrollo de las condiciones favorables para la enseñanza y aprendizaje de calidad, podemos identificar estructuras que van en contra de la educación. El sistema actual tampoco beneficia a los maestros como un gremio de profesionales de la educación. Al contrario, **es un sistema que premia factores no educativos –la antigüedad, la lealtad, la acumulación de plazas y el acopio de ingresos– con resultados brutales tanto para la inequidad magisterial, como para el derecho de los niños a aprender.**

6.4 Hacia un gasto para la calidad educativa

En su estudio del financiamiento de la educación básica, Pablo Latapí y Manuel Ulloa (2000) hablan de la importancia de tener criterios para estructurar el gasto educativo. En este capítulo proponemos utilizar un criterio de calidad, concebido como la manera en que el gasto apoya o no al desarrollo de escuelas como comunidades de aprendizaje en las cuales los participantes –tanto alumnos como maestros– puedan desarrollarse más allá de lo esperado por el contexto. La pregunta central debe ser: ¿cómo apoya el gasto a las personas, a sus relaciones y a la provisión de las condiciones materiales adecuadas

para su trabajo? **Desafortunadamente, en la actualidad, la respuesta en general es que NO les otorga el apoyo necesario. Más bien, vemos un sistema plagado de corrupción, irregularidades e injusticia, que no proporciona ni siquiera las condiciones básicas necesarias para la enseñanza y el aprendizaje en cada escuela, que premia –en lugar de castigar e inhibir– lo que atenta contra el derecho de cada niña, niño y joven a aprender, a desarrollarse plenamente, a superarse.**

Gran parte de la discusión del gasto se enfoca en cuánto gastamos y no en cómo gastamos. Sin embargo, la respuesta no nos parece que sea invertir más en un sistema ineficaz, inequitativo e ineficiente. Tenemos que garantizar (o por lo menos hacer nuestro mejor esfuerzo para lograrlo) que el gasto educativo resulte una inversión más eficaz, más direccionada a apoyar la enseñanza y el aprendizaje, o sea, a crear comunidades de aprendizaje efectivas. **Esto exige cambiar la manera en que concebimos, estudiamos y estructuramos el gasto educativo. Implica cumplir con criterios educativos y no administrativos o políticos. Significa financiar la**

presencia y el tiempo, además de las condiciones materiales. También requiere de un diagnóstico honesto y completo de cómo estamos en el momento actual. Nuestro análisis representa sólo un primer paso en lo que **esperamos que sea un movimiento creciente de participación por parte de maestros, padres y alumnos para identificar si tenemos o no escuelas en México.**

El gasto es una de las herramientas más fuertes en la política educativa. Si no somos estratégicos en su uso, podríamos exacerbar las inequidades ya existentes. Si no nos enfocamos en mejorar la calidad, y por ende la equidad del gasto, más de lo mismo puede aumentar las brechas en lugar de cerrarlas. Millones de niñas, niños y jóvenes mexicanos seguirán perdiendo su tiempo en escuelas que no llegan a ser más de una mera simulación de la educación. Maestros, padres y alumnos seguirán sacrificándose para lograr ocasional y heroicamente algo que es el derecho de todas y todos. En corto, debemos cuidar que el gasto educativo sea una palanca de política pública mejor vinculada con el desarrollo de las escuelas que queremos ver; y que es la obligación del Estado garantizar.

Referencias

- Aguado, Jorge, Miguel, Mercedes y Ripani, María Florencia (2012). *Plan integral de educación digital: Libro de gestión*, Buenos Aires, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 79 p.
- Asia Society (2011). *Improving Teaching Quality around the World: The International Summit on the Teaching Profession*, New York, Asia Society, 36 p.
- Blackmore, Jill, et al. (2011). *Learning spaces literature review*, Centre for Research in Educational Futures and Innovation, Melbourne, Deakin University, 148 p.
- Burnett, Nicholas (2010). "Financing education: thoughts on priorities for the next decade", UNESCO International Working Group on Education Meeting concept paper, Paris, IWGE Secretariat: International Institute For Educational Planning, 16 p. Disponible en: http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/CapDev_Networking/pdf/2010/Burnett_Global_Paper.pdf [consulta: octubre de 2012].
- Centro de Estudios Educativos, A.C. (2009). *Evaluación de Enciclomedia: Informe del análisis y resultados de la información del cuarto levantamiento de información, Fin de ciclo escolar 2008-2009*. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/dgmie/pdf/eveinv/tic/enciclomediaAnálisisResultados.pdf> [consulta: julio de 2013]
- Coleman, James S., et al. (1966). *Equality of Educational Opportunity*, Washington, DC, US Government Printing Office, 737 p.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007). "An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' under an Optional Protocol to the Covenant". Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf. [consulta: junio de 2013].
- Coneval/SEP (2009). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño. Programa de Escuelas de Calidad*, México, Coneval/SEP, 21 p. Disponible en: http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/evaluaciones/informe_completo2009.pdf. [consulta: julio de 2013]
- Duarte, Jesús, Gargiulo, Carlos y Moreno, Martín (2011). *School Infrastructure and Learning in Latin American Elementary Education: An Analysis based on the SERCE*, Inter-American Development Bank Technical Note No. IDB-TN-277.
- Earthman, Glen y Lemasters, Linda (2009). "Teacher attitudes about classroom conditions", *Journal of Educational Administration*, 47(3), pp. 323-335.
- Escárcega Martínez, Rigoberta y Vega Villareal, Sandra (2007). "Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 37(1-2), pp. 91-114. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27037205> [consulta: julio de 2013]
- Ferraz, Claudio, Finan, Frederico, y Moreira, Diana B. (2012). "Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil", *Journal of Public Economics*, 96, pp. 712-726.
- Gertler, Paul J., Patrinos, Harry Anthony, Rubio-Codina, Marta (2012). "Empowering parents to improve education: Evidence from rural Mexico", *Journal of Development Economics*, 99(1), pp. 68-79.
- Glewwe, Paul W., et al. (2011). "School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010", Working Paper 17554, National Bureau of Economic Research.
- Grissom, Jason A. (2011). "Can Good Principals Keep Teachers in Disadvantaged Schools? Linking Principal Effectiveness to Teacher Satisfaction and Turnover in Hard-to-Staff Environments", *Teachers College Record*, 113(11), pp. 2552-2585.
- Grubb, W. Norton (2008). "Multiple Resources, Multiple Outcomes: Testing the 'Improved' School Finance with NELS88", *American Educational Research Journal*, 45, pp. 104-145.
- Grubb, W. Norton (2009/2010). "Correcting the Money Myth: Re-thinking School Resources", *Phi Delta Kappan*, 91(4), pp. 51-55.
- Guryan, Jonathan (2003). "Does Money Matter? Estimates from Education Finance Reform in Massachusetts", National Bureau of Economic Research y University of Chicago, 25 p.
- Hanover Research (2012). *Effective Teacher Professional Development: What the Literature Says*, Washington, DC, Hanover Research, 25 p.
- Hanushek, Eric A. (2003). "The failure of input-based schooling policies", *Economic Journal*, 113(485), pp. F64-F98.
- Hanushek, Eric A. (2006). "School Resources", en Hanushek, Eric A. y Welch, Finish (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Amsterdam, North Holland, pp. 865-908.
- Hanushek, Eric A. (2013). "Financing Schools", en Hattie, John y Anderman, Eric M. (eds), *International Guide to Student Achievement*, New York, Routledge, pp. 134-136.

- Hanushek, Eric A. y Woessmann, Ludger. (2011). "The economics of international differences in educational achievement", en Hanushek, Eric A., Machin, Stephen y Woessmann, Ludger (eds.), *Handbook of the Economics of Education (Vol. 3)*, Amsterdam, North Holland, pp. 89-200.
- Hill, Mary C. y Epps, Kathryn K. (2010). "The impact of physical classroom environment on student satisfaction and student evaluation of teaching", *Academy of Educational Leadership Journal*, 14(4), pp. 65-79.
- Hooker, Mary (2008). *Models and Best Practices in Teacher Professional Development*, GeSCI, Iniciativa Global de Escuelas y Comunidades Electrónicas, Grupo de Trabajo de la Tecnología de las Naciones Unidas, 23 p. Disponible en: http://www.gesci.org/old/files/docman/Teacher_Professional_Development_Models.pdf [consulta: octubre de 2012]
- Instituto de Fomento e Investigación Educativa (2013). *Encuesta Nacional de Educación Básica*. Disponible en: <http://www.ife.edu.mx/web/?p=738>. [consulta: junio de 2013]
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2007). *Infraestructura escolar en las primarias y secundarias de México*, México, INEE, 79 p.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2013). *Panorama Educativo de México 2012. Educación Básica y Media Superior*, México, INEE, 569 p.
- Latapí Sarre, Pable y Ulloa Herrero, Manuel (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM, Fondo de Cultura Económica, 168 p.
- Levin, Henry M. y Lockheed, Marlaine E. (2011). *Effective Schools in Developing Countries*, New York, Routledge, 188 p.
- Mancera Corcuera, Carlos (2009). "Gasto Público y Educación", *Estudios sobre el Desarrollo Humano*, 2009(10), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 26 p.
- Mancera Corcuera, Carlos, Priede Schubert, Alejandra y Serna Hernández, Leslie (2012). *El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: Cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior*, México, Valora Consultoría, S.C., 159 p. Disponible en http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2012/valora_desemp_becarios_prueba_enlace_vf.pdf. [consulta: julio de 2013]
- México Evalúa. (2010). *10 Puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia*, México, México Evalúa, 20 p.
- Murnane, Richard J., Willett, John y Cárdenas, Sergio (2006). "¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad a mejorar la educación pública en México?", en Reimers, Fernando (ed.), *Aprender más y mejor: Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México, 2000-2006*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donoghue, Jennifer L. y Ongay, Esther (2011). *Evaluación del Proyecto Piloto, Año 3*, México, Fundación IDEA, A.C., 214 p.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009). "Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS. Executive Summary", Paris, OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012a). "¿Se compra con dinero los buenos resultados en PISA?", PISA in Focus, February 2012, 4 p.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012b). Mejoramiento de edificios escolares en México con participación social: Programa de mejores escuelas, OECD Publishing-Instituto Nacional de la Infraestructura Física de las Escuelas, 123 p. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/education/mejoramiento-de-edificios-escolares-en-mexico-con-participacion-social_9789264183766-es. [consulta: octubre de 2012].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). *Education at a Glance. 2013 Indicators*, Paris, OECD Publishing, 438 p.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *El Índice de Desarrollo Humano en México: Cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, 19 p.
- Pérez Martínez, María Guadalupe (coord.) (2010). *La Educación Preescolar en México: Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Ronfeldt, Matthew, Loeb, Susanna y Wyckoff, James (2013). "How Teacher Turnover Harms Student Achievement", *American Educational Research Journal*, 50(1), pp. 4-36.
- Rogers, F. Halsey y Vegas, Emiliana (2009). *No More Cutting Class? Reducing Teacher Absence and Providing Incentives for Performance*, World Bank Policy Research Working Paper #4847, Washington, DC, World Bank, 31 p.
- Rosenthal, Robert (1994). "Interpersonal Expectancy Effects: A 30-Year Perspective", *Current Directions in Psychological Science*, 3(6), pp. 176-179.
- Santibañez, Lucrecia. 2009. "El Impacto del Gasto sobre la Calidad Educativa", *Estudios sobre el Desarrollo Humano*, 2009(9), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 57 p.
- Santibañez, Lucrecia, et al. (2007). *Haciendo camino: Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, 212 p.
- Schwellnus, Cyrille (2009). *Achieving Higher Performance: Enhancing spending efficiency in health and education in Mexico*, Economics Department Working Paper No. 732, Paris, OCDE, 42 p.
- Secretaría de Desarrollo Social (2011). *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas: Efectos de Oportunidades en Aspectos Sociales y Educación*, México, SEDESOL, 106 p.
- Secretaría de Educación Pública (2012a). *Documento de trabajo: Análisis de movimientos de personal en el sector educativo nacional. Primer y segundo trimestre de 2011*, México, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Secretaría de Educación Pública, 19 p.
- Secretaría de Educación Pública (2012). *La Reforma a Carrera Magisterial*, presentación ante Comisión de Educación del Senado de la República.
- Sutherland, Douglas, Price, Robert y Gonand, Frederic (2009). "Improving Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *OECD Journal: Economic Studies*, pp. 1-30.
- Van der Gaag, Jacques y Putcha, Vidya (2013). *From Enrollment to Learning: The Way Forward*, Washington, DC, Center for Universal Education, Brookings Institute, (Working Paper 9), 38 p.
- Wong, Sandra L. (2010). "Review of 'The Money Myth' ", *Contemporary Sociology*, 39(4), pp. 450-451.

LA VOZ DE LOS MAESTROS: UN VERDADERO SACRIFICIO¹



¿Qué sucede con los recursos cuando llegan a la escuela? ¿A qué problemas se enfrenta un director respecto a los recursos disponibles? ¿Los recursos satisfacen las necesidades? ¿Existen diferencias entre los recursos que recibe su escuela y otras escuelas? ¿Mejora la situación de los niños cuando el gasto atiende las necesidades? ¿Qué relación se observa entre los recursos y los resultados educativos? ¿Llegan los programas compensatorios? ¿Cómo llegan? Estos fueron algunos de los temas que conversamos con nuestro informante.

Soy maestro y director de una escuela indígena multigrado. Durante seis años he trabajado como director sin obtener mi clave directiva. Esto significa que me pagan como docente, pero trabajo como director y docente al mismo tiempo. Dicha situación me parece sumamente injusta. Realmente **es un verdadero sacrificio** puesto que ocupar un cargo tan importante como lo es la docencia y ejercer un buen liderazgo en una escuela exige tiempo completo, mucha responsabilidad, mantenerme actualizado y muchas veces invertir más de lo que uno gana.

En esta escuela tenemos alrededor de cien alumnos. La escuela es multigrado y somos cinco maestros. Dos de mis compañeros trabajan con dos grados, uno con primero y segundo y otro con quinto y sexto. Tercero y cuarto grado trabajan de manera regular con un maestro, aunque uno de ellos es director.

En cuanto a recursos recibimos seis mil pesos anuales para nuestros gastos cotidianos durante el ciclo escolar. Este dinero proviene del programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE). Un primer problema al que me enfrento,

como director, es que el recurso llega después de la mitad de cada ciclo escolar. De acuerdo con los lineamientos del programa, la inversión debe dividirse en dos partes. Tres mil pesos para mejorar la infraestructura de la institución y otros tres mil pesos son para gastos de uso cotidiano, principalmente material didáctico. Los recursos llegan a una cuenta bancaria que es manejada por el presidente de la Asociación de Padres de Familia. Una vez que llegan los recursos convocamos a una plática entre miembros del comité de padres de familia, los maestros y el director de la escuela y entre todos decidimos cómo invertir esos seis mil pesos. Debo decir que este dinero **no alcanza para cubrir todas nuestras necesidades**, que van desde colores y cuadernos, hasta pisos, butacas y mobiliario.

Como también participamos en Escuelas de Calidad (PEC), recibimos 25,000 pesos. Un problema con este recurso es que nosotros tenemos poco margen de maniobra para decidir en qué gastarlo, puesto que existe un catálogo de compra. Si requerimos pagar una ventana rota, herrería, agua, servicio de Internet o tecnología, el programa no nos lo permite.

Debo decir que esta situación no se presenta en todas las escuelas. **Existen enormes diferencias con las escuelas que no son indígenas**, como las que se encuentran en la cabecera municipal. Aquí las autoridades locales (el ayuntamiento) les brindan mayor prioridad y atención a las escuelas que están en el centro. Esas escuelas están techadas, tienen recursos, tecnología, bibliotecas y hasta aire acondicionado. Cuando llega un programa estatal o federal, las primeras en beneficiarse con los programas son esas escuelas. En conjunto, reciben muchos apoyos del ayuntamiento y de las autoridades estatales que les ayudan en su labor educativa.

En cambio, **nosotros, que estamos alejados, tenemos muchas carencias**. No contamos con espacios recreativos, la cocina escolar no tiene la infraestructura

¹ Este trabajo es el resultado de la información recabada en entrevistas a profundidad. Este reporte fue elaborado por Manuel Bravo Valladolid y revisado por el informante previo a su publicación.

mínima y las aulas están en malas condiciones. Por ejemplo, los salones son de tejas y comúnmente se rompen. Con el sismo del 20 de marzo de 2012 algunas aulas se cuartearon. En este tiempo de lluvia, se filtra el agua en los salones y gotea. Tenemos un aula con algunas computadoras y ahí se filtra el agua también porque está mal hecha. Otro salón está a punto de derrumbarse porque ahí pasa el arroyo cuando llueve y ya logró tirar un muro de contención que hicieron los maestros que me antecedieron. Y como estamos en un lugar sísmico, cualquier cosa se va para abajo, entonces **vivimos con peligro y preocupaciones**.

Como director y maestro observo que **los recursos sí influyen en el aprendizaje**. Por ejemplo, he podido constatar que organizar expediciones de investigación de campo contribuye a que los niños aprendan más. Desafortunadamente, no tenemos recursos para hacer la expedición. Tampoco tenemos laboratorios ni microscopios para las investigaciones que queremos realizar en la escuela.

Otro ejemplo es nuestra capacitación y actualización. Al inicio del año, nos dan un curso básico de capacitación, aunque es sumamente deficiente. Éste es el único taller gratuito que recibimos, por lo que recurrimos a otros cursos; sin embargo, suelen ser muy caros. De entrada, tomar los cursos implica trasladarnos. Por ejemplo, el último que tomamos, sobre desarrollo humano, estaba a 50 minutos de aquí y nos costaba 1,200 pesos a cada uno. El curso fue muy valioso, pero muchos maestros me dijeron que preferían no asistir, puesto que deben pagar el traslado, las comidas y el curso, ya que nadie nos lo paga. Yo podría cubrirlos con lo que recibimos de Escuelas de Calidad (PEC), pero serían 5,000 pesos menos a los 20,000 que recibimos del programa, entonces: ¿cuánto podemos hacer con 20,000 pesos para infraestructura? Es ahí donde mis compañeros me dicen: **¿cómo vamos a mejorar entonces, si no tenemos esas oportunidades?**

Otro de los problemas tiene que ver con las **cargas administrativas a las que nos someten las autoridades**, las cuales nos quitan mucho tiempo y por cualquier asunto nos piden que vayamos a las oficinas centrales. Todo esto nos obliga a ausentarnos de nuestra

labor con los niños e invertir tiempo y dinero en el traslado. Pienso que ellos podrían hacer ese trabajo si nos visitaran y observaran las condiciones de nuestra escuela.

En cuanto a intervenciones o recursos que sí funcionan, aquí entra la metodología de "doble inmersión"² y con ella hemos observado enormes progresos en los alumnos. Dos elementos fundamentales se han desprendido de este modelo pedagógico. Por una parte, el orgullo por nuestra identidad indígena. Dividimos el tiempo en lengua materna y español. Trabajamos la lectura y escritura desde una perspectiva local, lo cual favorece que los niños desarrollen y valoren lo propio; los niños valoran su lengua. Con la doble inmersión **estamos rescatando nuestra cultura**, con un equilibrio entre lo local y lo nacional. Por otra parte, la doble inmersión nos ha permitido modificar actitudes. Con esta estrategia he podido constatar un cambio en su seguridad. Los niños se expresan y participan sin miedo, muestran seguridad, respeto y alegría de estar en la escuela. Es muy gratificante verlos crecer en este aspecto.

Para mejorar el gasto considero que sería importante **que las autoridades nos tomen más en cuenta**. Sobre los recursos ayudaría mucho si nos permitieran decidir más sobre su destino. Por ejemplo, para nosotros es urgente tener servicio de Internet; en este momento es lo que más queremos, puesto que nos permitiría informarnos, comunicarnos y retroalimentar mejor nuestras clases.

Respecto a nuestra capacitación, la recomendación y solicitud recurrente que me hacen los maestros son dos. Primero que los cursos nos ayuden realmente a mejorar nuestra práctica; que sean cursos de excelencia. La segunda recomendación es que puedan venir a la escuela o que los costos los cubra la secretaría o el gobierno. Yo agregaría que las plazas sean otorgadas de una forma más justa, porque siempre se las dan a familiares o amigos. En fin, que nos tengan más entusiasmados en la práctica docente.

Por último, pienso que es fundamental que las autoridades locales vengán y observen las condiciones de la escuela; ¡que nos visiten más! y que ya no nos obliguen a invertir tantos recursos y tiempo en cuestiones administrativas.

² La pedagogía de doble inmersión apoya la conservación de la lengua materna (como podría ser una lengua indígena) y la adquisición de la dominante (como puede ser el español en México). Cuando la lengua materna es distinta de los estudiantes, con esta estrategia convergen en las clases. Esto proporciona dignidad y afirmación para los estudiantes del grupo minoritario. Para mayores referencias ver: Feltes, Joan (2011). "Ambientes de Aprendizaje Intercultural Bilingüe de Calidad: Cuatro Estudios de Caso", Ponencia en XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, Multiculturalismo y Educación, Consejo Mexicano de Investigación Educativa y la Universidad Autónoma de Nuevo León, del 7 al 11 de noviembre de 2011.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN SONORA: ACTORES, RETOS Y OPORTUNIDADES

Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora

Debido al carácter dinámico de la sociedad, que la hace evolucionar constantemente, la educación básica debe actuar en el presente y en el futuro, a fin de estar preparada para responder a las necesidades sociales que la llevan a asumirse como promotora del cambio y la transformación social. En Sonora, al igual que en el resto de las demás entidades federativas, se asume el reto de hacer frente a la reforma educativa: **garantizar la calidad en la educación obligatoria para el máximo logro de los aprendizajes de todos los alumnos**. Es por ello que, en este tenor, el estado ha asumido el compromiso, en el marco de una verdadera transformación educativa, de implementar estrategias innovadoras para continuar mejorando los resultados hasta hoy obtenidos.

Es importante destacar que Sonora, en la búsqueda de mejorar sus procesos, involucra en su programación y presupuesto la planeación como técnica que define las metas de la educación básica, de manera congruente con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo y con el Programa Sectorial de Educación y Cultura 2010-2015; como en todas aquellas iniciativas de los tres órdenes de gobierno, se valora el ejercicio del gasto como un verdadero instrumento para el crecimiento y desarrollo de la educación en el estado.

Este proceso toma como punto de partida el desempeño de los indicadores de calidad y equidad, entre los que destacan los siguientes: los resultados obtenidos hasta la fecha

en las evaluaciones nacionales y estatales; atención a los grupos vulnerables, destacándose entre ellos los niños y jóvenes hijos de jornaleros agrícolas migrantes; niños y jóvenes con necesidades educativas especiales y con discapacidad; madres jóvenes y embarazadas y niños y jóvenes indígenas que requieren atención a la diversidad lingüística y cultural. Asimismo, se consideran las necesidades de infraestructura, de docentes, de materiales educativos, de capacitación, de evaluación, de salud y seguridad escolar; del fortalecimiento a las habilidades digitales y de gestión, entre otras.

Un gran desafío en materia presupuestaria es la gran extensión territorial del estado, ya que ello implica retos particulares para el seguimiento de las acciones educativas emprendidas, así como la de distribución de materiales y equipos. Además, Sonora es una entidad fronteriza que requiere de programas y proyectos específicos que complementen la atención a la diversidad.

El presupuesto se basa en la información oportuna de datos que incluyen una programación detallada con base en el crecimiento poblacional de cada localidad del estado para diagnosticar las necesidades de nuevas plazas docentes, directivas, de apoyo a la educación, de infraestructura, equipamiento, materiales educativos, apoyo a instituciones, a padres de familia, entre otros; así como de diagnósticos, indicadores y estadísticas relevantes de áreas específicas para la operación del sistema educativo actual.

Uno de los desafíos más importantes para la entidad en materia educativa tiene que ver con el rubro presupuestario, pues en la medida en que se establezcan mecanismos eficientes y de transparencia, se estará en posibilidades de mejorar la calidad educativa.

Retos compartidos y únicos al gasto educativo en Sonora

Los retos que se presentan en la conformación del presupuesto en la entidad, son comunes a otros estados: cumplir con los requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros de los programas sustantivos, para la mejora de los indicadores de calidad y equidad; concentrando esfuerzos principalmente en la mejora de los aprendizajes de todos los alumnos, disminuir los indicadores de deserción y retener a nuestros estudiantes hasta culminar la educación básica para transitar hacia la educación media superior y superior:

Sonora ha sido considerado recientemente, en el Índice de Desempeño Educativo Incluyente (IDEI; Mexicanos Primero, 2013), como uno de los estados que ha presentado un avance sostenido en los resultados de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), en el periodo comprendido del 2009 al 2012. Los resultados históricos dejan ver que el porcentaje de alumnos que se encuentran en los niveles *Bueno* y *Excelente* se ha incrementado desde las primeras evaluaciones tanto en primaria como en secundaria, permitiéndole al sistema ocupar los primeros lugares en aprovechamiento.

En educación primaria se ha logrado que la mayoría de los alumnos se sitúe en los niveles *Bueno* y *Excelente*. Sin embargo, este comportamiento global no ocurre en todas las modalidades; sólo las escuelas particulares y las públicas generales tienen más de la mitad de los alumnos en estos niveles. Los resultados más desventajosos se encuentran en educación indígena y Conafe.

En secundaria, aunque la proporción de alumnos que se encuentra en los niveles de *Elemental* e *Insuficiente* se ha reducido, lo cierto es que la mayoría de los alumnos sigue ubicada en ellos (75.6% y 76.7% de los alumnos en Matemáticas y Español, respectivamente, en la evaluación de 2012). Sólo las escuelas particulares han logrado que al menos la mitad de sus alumnos se encuentre en los niveles *Bueno* y *Excelente*.

Por otra parte, el IDEI muestra al estado como exitoso a nivel nacional en lo que se refiere a mejora y aprovechamiento. Este indicador consiste en un ejercicio de comparación entre entidades con la finalidad de mostrar las prácticas traducidas en políticas educativas de los estados, refiriéndose a que estos logros son gracias a las acciones perseverantes en materia educativa de la entidad.

Acciones estratégicas realizadas

En el marco del Programa de Transformación Educativa, y de acuerdo con sus cuatro ejes, el Gobierno del Estado sostiene el compromiso de orientar y dirigir todos sus esfuerzos hacia la tarea sustantiva de la escuela. Por tal motivo, el diseño de estrategias para la mejora del logro educativo, emanado del programa de transformación, se realizó a través del análisis de las metas trazadas a nivel estatal en el Plan Estatal de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Educación y Cultura 2010-2015 y las preocupaciones expresadas por la Federación en materia educativa a través del Programa Nacional de Desarrollo. La aspiración central del sector educativo, tanto a nivel federal como estatal, es la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, el cual se favorece a través de la puesta en práctica de estas estrategias.

El Programa de Transformación Educativa ha focalizado cuatro ejes fundamentales del proceso educativo: alumnos, maestros, escuelas y padres de familia; a partir de la interacción de estos ejes, se pone de relieve no sólo los actores, sino los procesos inseparables en los que participan, como son la gestión escolar, la mejora del logro educativo, el desarrollo profesional docente, la mejora en la infraestructura de la escuela y la participación social.

A partir de esta lógica se han implementado las siguientes propuestas de acción a corto y mediano plazo:

- Un plan para **la mejora del logro educativo** en todos los niveles de educación básica colocando a la escuela como el centro de la política educativa a través del diseño de programas de intervención diferenciada a las escuelas, de acuerdo con sus históricos de desempeño educativo, dando un seguimiento puntual escuela por escuela, a fin de que los alumnos se desarrollen en condiciones que les permita potenciar las competencias necesarias, privilegiando el desarrollo de las habilidades intelectuales que condicionan el aprendizaje en el razonamiento verbal, razonamiento matemático, habilidades de lectura y aquellas que se dirigen a la exploración y comprensión del mundo natural y social.
- La **capacitación a docentes** a través de convenios con instituciones de educación superior abordando los temas para el fortalecimiento del razonamiento lógico-matemático y la comprensión lectora, así como el fortalecimiento de las competencias

docentes encaminadas al desarrollo de prácticas innovadoras que mejoren el nivel de logro educativo de los estudiantes.

- La escuela debe ser el espacio más digno, seguro y solidario de todos, por tal motivo se inició en el estado **la rehabilitación** de más de 600 planteles educativos de todos los niveles y modalidades, con el propósito de brindar el servicio educativo en **una escuela digna con los servicios básicos óptimos** para la salud, higiene, seguridad y confort.
- Sensible a las necesidades y condiciones de operación de las escuelas, se inició un nuevo esquema de **apoyo a los padres de familia** mediante dos programas sociales, cuyo propósito fundamental es garantizar que los niños y jóvenes culminen su educación: la dotación de uniformes escolares gratuitos y el Programa de Apoyo Escolar; este último consiste en la creación de un Fideicomiso para el Mantenimiento, Mejora y Equipamiento de las Escuelas Públicas de Educación Básica en el estado. A través de él se transfieren recursos a las escuelas para apoyarlas en el mantenimiento, mejora y equipamiento.

Sumado a estas acciones del estado, es importante establecer nuevos mecanismos para la operación de los programas federales enmarcados en Reglas de Operación, Bases y/o Lineamientos, que operan en la actualidad en apoyo a la educación básica. Estos programas, con los actuales esquemas, entorpecen la tarea sustantiva en las aulas, puesto que se prioriza el cumplimiento a la normatividad con base en el gasto y la comprobación del recurso. Es necesario desarrollar, como lo propone la actual administración educativa, una estrategia de articulación para generar sinergias y dar seguimiento a la gestión estatal de la política para la educación básica con especial énfasis en el aprovechamiento de los recursos asignados, que evite la sobreposición, duplicidad y desarticulación de estrategias y programas, tanto federales como estatales, con el fin de desarrollar los objetivos y metas para el logro de cada uno de los indicadores de equidad y calidad que la educación básica requiere.

La importancia de planeación, gestión, evaluación y seguimiento

Para aprovechar más el gasto educativo en el estado, es necesario un proceso de planeación que incluya el establecimiento de metas, objetivos y acciones que permitan ir evaluando y brindando un estricto seguimiento con la participación de Órganos Internos y Externos que

realizan evaluaciones y auditorías al ejercicio del gasto y de metas. Asimismo, en el estado, el Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001:2008 ha permitido dar seguimiento ordenado de los procesos establecidos y que están certificados por una empresa externa que realiza Auditorías de Calidad periódicamente, además de las auditorías internas que se llevan a cabo en la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora (SEC), por el personal capacitado de la propia secretaría.

Dentro de esta certificación, el nivel de secundaria ha puesto en práctica el Programa de Certificación de los Procesos de Gestión Escolar en Educación Secundaria (Procerges), un programa que revisa, da seguimiento, evalúa y certifica los procesos de gestión escolar basados en la estructura jerárquica de Jefes de Sector, Supervisores Escolares, Directivos de Centros Escolares y Personal docente de educación secundaria. Su propósito fundamental es fortalecer los procesos de gestión educativa e iniciar un proceso de cambio tendente a la transformación de la escuela tradicional a una escuela centrada en el logro educativo, al atender las necesidades específicas de aprendizaje de cada uno de los estudiantes, para que adquieran las competencias que promueven su desarrollo personal; una escuela que al recibir asesoría y acompañamiento pertinentes con las necesidades de la práctica docente cotidiana, genere acciones para atender y prevenir el rezago y constituya redes académicas de aprendizaje, donde todos los integrantes de la comunidad escolar logren el desarrollo de competencias.

Asimismo, se creó el Instituto de Evaluación e Innovación Educativa del Estado de Sonora (IEEES) como un organismo descentralizado de la administración pública estatal que coadyuva con la SEC en el cumplimiento de las responsabilidades previstas en el Artículo 40 de la Ley de Educación del Estado de Sonora. Este organismo, a través de la aplicación de exámenes de evaluación estatal, contribuye a obtener los siguientes productos que fortalecen las prácticas de los docentes y los resultados educativos: 1) el Sistema de Reportes y Consultas de Evaluación Estatal (SIRCEV), el cual es una herramienta informática que facilita el acceso a los resultados sobre el desempeño escolar en un plantel, un municipio o el estado; 2) informes de debilidades, los cuales muestran las áreas de bajo rendimiento escolar; 3) informes de resultados, los cuales permiten identificar Escuelas de Excelencia, Escuelas Sobresalientes, Escuelas Estándar y Escuelas por abajo del Estándar (clasificación del Art. 40 de la Ley de Educación del Estado).

Si bien se han desarrollado a través de esta institución acciones innovadoras, se considera que es necesario establecer acciones de evaluación y seguimiento a prácticas exitosas al interior del aula.

Compromiso y metas

Para el 2015, se han establecido las siguientes metas:

- Fortalecer el plan para la mejora del logro educativo en todos los niveles de educación básica, a través del diseño de programas de intervención diferenciada para escuelas según su desempeño educativo por medio de una tipología de escuelas que permita un seguimiento y apoyo diferenciado a partir del logro de aprendizajes específicos de sus estudiantes.
 - Impulsar acciones para abatir el rezago desde la escuela considerando la atención a los alumnos con riesgos de reprobación, así como la puesta en foco de buenas prácticas o experiencias exitosas de logro educativo en las diferentes escuelas de educación básica.
 - Diversificar estrategias (seguimiento en aula, aprendizaje entre pares, compartir saberes, analizar experiencias de trabajo en el aula, creación de comunidades de aprendizaje), procesos (regionales, estatales) y contenidos de formación continua a partir de las necesidades de los colectivos de educación básica. Capacitar y acompañar a docentes de español y matemáticas que laboran en escuelas secundarias, con énfasis en turnos vespertinos. Impulsar la estrategia de "relación tutora" entre docentes y estudiantes de educación básica. Fortalecer el conocimiento y aplicación del plan y programas de estudio vigentes, así como de los equipos de supervisión para la mejora del aprendizaje.
 - Fortalecer el programa de mejora de infraestructura educativa y apoyos económicos a los colectivos escolares en educación básica.
 - Experimentar modelos de regionalización y gestión escolares flexibles que favorezcan la articulación de los tres niveles educativos.
 - Priorizar la regularidad mínima necesaria para el buen funcionamiento de las escuelas. A través del fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares como espacio de trabajo colaborativo y de mejora escolar.
 - Promover la articulación de programas federales y estatales en beneficio de las escuelas.
- Impulsar la participación social a través de los consejos escolares de participación de padres de familia y de la comunidad en general.

Recomendaciones para el financiamiento de la educación

Para la mejora del gasto educativo se recomiendan las siguientes estrategias y acciones:

Ingresos para la educación

Fortalecer los ingresos que recibe el estado y buscar nuevas inversiones de diversas fuentes de financiamiento locales e internacionales, así como propiciar la participación de organismos externos. Se requieren apoyos especiales para proyectos específicos, que podrían contribuir a fortalecer y complementar los programas sustantivos vigentes.

Evaluación del gasto educativo

Establecer un proceso presupuestario educativo enfocado en los resultados de mediano y largo plazo con cambios de fondo. Se necesita planificar el gasto como resultado de una evaluación integral entre el gasto ejercido y los resultados educativos alcanzados.

Planeación y evaluación educativa

Instrumentar políticas educativas con la participación de diversos actores: maestros, directores, alumnos, supervisores, autoridades educativas federal y estatal y padres de familia.

Articular acciones de los programas de apoyo a la educación que utilizan reglas y bases de operación, para evitar la duplicidad de acciones y gastos innecesarios en la programación de acciones y recursos.

Auditoría y fiscalización

Establecer estrictos mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Recursos humanos, áreas educativas y planeación

Establecer mecanismos laborales con estricto apego a la normatividad con respecto a la contratación, promoción y jubilación de maestros.

Mejorar los mecanismos de negociación con las secciones sindicales y establecer un mayor y estricto proceso de Carrera Magisterial.

COMPARATIVO DE PROPUESTAS PARA EL GASTO¹

DIMENSIÓN / DOCUMENTO	“LAS REFORMAS QUE NECESITA LA EDUCACIÓN MEXICANA. PROPUESTAS EN BUSCA DE CONSENSOS” (2012) ² COORDINADORES: REYES TAMEZ Y FELIPE MARTÍNEZ RIZO.	“PLAN DE DIEZ AÑOS PARA DESARROLLAR EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL” (2012) ³ COORDINADORES: JOSÉ NARRO, J. MARTUSCELLI, E. BÁRZANA.	“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO” (2013) ⁴ AUTOR: GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.	“EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO” (2000) ⁵ AUTORES: PABLO LATAPÍ Y MANUEL ULLOA.
1) ¿Cómo se visualiza el sistema educativo si se implementaran las transformaciones propuestas?	Todas las escuelas contarán con recursos suficientes, administrados con autonomía y eficiencia, para ofrecer atención individualizada gratuita a todos los alumnos que, independientemente de la escuela a la que asistan, tendrán oportunidad de aprender con insumos educativos adecuados.	Una política de financiamiento de la educación, ciencia, tecnología, innovación y cultura (ECTIC) asentada en cinco atributos: 1) Fortalecimiento del federalismo en el ámbito de la educación, el conocimiento y la cultura. 2) Certidumbre jurídica y financiera. 3) Estrategia integral. 4) Planeación a largo plazo. 5) Condiciones para el ejercicio de la corresponsabilidad plena de los tres órdenes de gobierno y los actores del proceso educativo, una aportación definida y creciente de recursos, plena transparencia en su manejo y efectiva rendición de cuentas respecto a los resultados de su aplicación.	No existe una visión a largo plazo en el documento sobre el gasto en educación.	Con el esfuerzo responsable del Legislativo, los gobiernos de los estados y el federal será posible reordenar las finanzas educativas aplicando criterios transparentes, racionales, objetivos, documentables y convincentes. Para lograrlo se plantean cinco criterios de distribución, de los cuales surgen escenarios distintos. Tres criterios refieren al desarrollo del sistema educativo: aprendizaje efectivo, eficiencia y compensación; otros dos son de relevancia indirecta: resarcitorio y esfuerzo financiero.
2) ¿Cuál es el marco normativo de la propuesta? (Elementos que indicarían el correcto funcionamiento del gasto educativo)	Una política de financiamiento adecuada sería aquella que permita proveer insumos suficientes, distribuidos en forma equitativa entre entidades federativas e instituciones educativas, con el fin de alcanzar una mayor igualdad en los resultados que obtienen los alumnos, independientemente del tipo educativo o escuela en el que estén inscritos, su origen étnico, o los recursos familiares a su alcance.	Primero: establecer en la legislación mexicana las bases institucionales de una política de financiamiento con visión de Estado, que haga efectivo el derecho a la educación y al conocimiento, garantizando el acceso equitativo a todos los mexicanos a una oferta educativa y cultural de calidad.	Asegurar la suficiencia financiera de los programas destinados al mejoramiento de la calidad e incremento de la cobertura, con especial énfasis en las regiones con mayor rezago educativo.	Un esquema de distribución de los recursos federales para la educación básica más lógico, justo, equitativo y estimulante. Se cumpliría un correcto funcionamiento si, al aplicar los criterios y sus posibles combinaciones, éstos responden al origen de su decisión. Aprendizaje efectivo y de

¹ Elaborado por Manuel Bravo Valladolid.² Este cuadro comparativo recupera las propuestas plasmadas en el documento citado, en su apartado “Propuesta general sobre financiamiento 6.2”.³ Para su elaboración se revisaron dos capítulos. Capítulo: Financiamiento de la educación, ciencia, tecnología, innovación y cultura (ECTIC) con visión de Estado y Capítulo: Transformar el Sistema Educativo Nacional: Diez propuestas para diez años (propuesta nueve).⁴ Correspondiente a los capítulos: “México con Educación de Calidad” y “México Próspero”.⁵ Corresponde a una revisión del libro. Pablo Latapí y Manuel Ulloa. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, pp. 7-161.

(CONTINUACIÓN)
COMPARATIVO DE PROPUESTAS PARA EL GASTO

DIMENSIÓN / DOCUMENTO	“LAS REFORMAS QUE NECESITA LA EDUCACIÓN MEXICANA. PROPUESTAS EN BUSCA DE CONSENSOS” (2012) COORDINADORES: REYES TAMEZ Y FELIPE MARTÍNEZ RIZO.	“PLAN DE DIEZ AÑOS PARA DESARROLLAR EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL” (2012) COORDINADORES: JOSÉ NARRO, J. MARTUSCELLI, E. BÁRZANA.	“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO” (2013) AUTOR: GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.	“EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO” (2000) AUTORES: PABLO LATAPÍ Y MANUEL ULLOA.
<p>2) ¿Cuál es el marco normativo de la propuesta? (Elementos que indicarían el correcto funcionamiento del gasto educativo)</p>	<p>Adicionalmente, requeriría asegurar una continuidad en la inversión en programas y actividades cuya consolidación rebasa los periodos sexenales y requiere ser evaluada por resultados en el corto y mediano plazos.</p>	<p>Segundo, un modelo de programación presupuestaria con visión de largo plazo, cuya aplicación permitiría al Estado cumplir con el mandato del Artículo 25 de la Ley General de Educación (LGE) en un horizonte máximo de 10 años, alineado al cumplimiento de objetivos y metas estratégicas, en un contexto de equidad distributiva y plena transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Contribuir a que la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico crezca anualmente y alcance un nivel de 1% del PIB.</p>	<p>eficiencia se pueden formular por medio de la frase: “te doy porque lo estás haciendo bien”. Compensatorio en la frase “te doy porque lo necesitas más”. Resarcitorio se expresaría diciendo: “te doy porque me das” y el de esfuerzo financiero completaría esta visión con “hagamos un esfuerzo conjunto equilibrado”.</p>
<p>3) Problemática 3.1) Visión general del problema</p>	<p>Existen problemas relacionados con su asignación y distribución, lo cual repercute negativamente en la equidad, la eficiencia y la transparencia del gasto educativo.</p> <p>No se han modificado sustancialmente los mecanismos de distribución de fondos. No se toman en consideración las tendencias de desempeño y los esfuerzos de inversión estatal, ni se reconocen las necesidades de los estados ante poblaciones de características distintas.</p>	<p>En México prevalece una desconexión de los objetivos y metas nacionales en materia de educación, ciencia, tecnología, innovación y cultura con los recursos e instrumentos financieros que aseguren su cumplimiento. Esta situación se reproduce a nivel de cada entidad federativa.</p> <p>Las obligaciones en materia de financiamiento público de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación establecidas en la LGE y en la Ley de Ciencia y Tecnología son sistemáticamente incumplidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal.</p>	<p>No existe en este documento una visión sobre la problemática del gasto educativo.</p>	<p>Desigualdades en la distribución de los recursos federales asignados a la educación básica entre las entidades federativas.</p> <p>Desigualdades del gasto total en educación básica en las diversas entidades federativas.</p> <p>Grandes diferencias estructurales al interior de los sistemas educativos estatales; no solamente en las magnitudes de sus sistemas, sino variaciones importantes e inexplicables en los gastos unitarios de las diferentes modalidades y sostenimientos en cada nivel educativo.</p>
<p>3.2) Orígenes puntuales de la problemática</p>	<p>La inadecuada distribución de recursos a las entidades se deriva de una deficiente fórmula legal de distribución de recursos, a la que en ocasiones se suman criterios opacos y rígidos de asignación; los recursos destinados a reducir desigualdades injustas son insuficientes y su distribución es inadecuada.</p>	<p>El financiamiento del sector educativo se caracteriza por la coexistencia de una gran diversidad de esquemas e instrumentos desarticulados y atomizados, tanto a nivel federal como estatal, generalmente creados en función de criterios políticos y económicos, en respuesta a visiones</p>	<p>No existe en este documento una visión sobre la problemática del gasto educativo.</p>	<p>Tres dificultades: 1) cualquier cambio afectará los erarios de algunas entidades y en algunos casos puede poner en riesgo el sustento de sus sistemas educativos; 2) la complejidad del asunto. Intervienen criterios diferentes, y a veces, no fácilmente compatibles;</p>

(CONTINUACIÓN)
COMPARATIVO DE PROPUESTAS PARA EL GASTO

DIMENSIÓN / DOCUMENTO	“LAS REFORMAS QUE NECESITA LA EDUCACIÓN MEXICANA. PROPUESTAS EN BUSCA DE CONSENSOS” (2012) COORDINADORES: REYES TAMEZ Y FELIPE MARTÍNEZ RIZO.	“PLAN DE DIEZ AÑOS PARA DESARROLLAR EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL” (2012) COORDINADORES: JOSÉ NARRO, J. MARTUSCELLI, E. BÁRZANA.	“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO” (2013) AUTOR: GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.	“EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO” (2000) AUTORES: PABLO LATAPÍ Y MANUEL ULLOA.
3.2) Orígenes puntuales de la problemática	<p>No hay una planeación presupuestal que atienda la demanda futura derivada de las dinámicas poblacionales y los cambios en los tipos educativos obligatorios, prevaleciendo un mecanismo de financiamiento centralista, en que los estados carecen de oportunidades para apoyar actividades no diseñadas centralmente.</p> <p>Frecuente ausencia de criterios objetivos de revisión del ejercicio de los recursos. Inexistencia de mecanismos que den cuenta de cómo y en qué se gasta, que permitan además relacionar el gasto con resultados educativos.</p> <p>Mecanismos de asignación que privilegian acuerdos gremiales por sobre los criterios técnicos y las necesidades de las escuelas y los alumnos.</p>	<p>cortoplacistas y en reacción a situaciones coyunturales.</p> <p>La asignación y ejercicio de los presupuestos a las actividades educativas en los tres niveles se realiza de manera inercial, con una débil base objetiva, influida por coyunturas económicas y políticas que configuran escenarios de permanente incertidumbre.</p> <p>El esquema vigente en educación básica, desde 1997 (FAEB, FAETA, FAM), genera crecientes distorsiones e inequidades que mantienen y reproducen las inercias y amplían los rezagos educativos.</p>	<p>Contribuir a que la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico crezca anualmente y alcance un nivel de 1% del PIB.</p>	<p>3) la dependencia que guarda el financiamiento educativo del marco general de regulación hacendaria y fiscal.</p> <p>En lo relativo al “marco jurídico del federalismo educativo”: 1) La LGE no respeta el espíritu ni la naturaleza del federalismo en materia educativa; 2) Los estados no quedan facultados para las funciones de dirección, planeación o vigilancia, sino para la operación; 3) Aspectos de la LGE que son abiertamente inconstitucionales; 4) Un panorama lleno de incongruencias. Existe una larga tradición de negociaciones privadas y arreglos pragmáticos entre las autoridades federales y estatales, lo que ha producido una serie de soluciones que no obedecen a criterios objetivos ni congruentes con el régimen federalista; 5) La descentralización educativa es esencialmente un proceso de distribución del poder, y su éxito está determinado por el proceder político de sus actores.</p>
4) Propuestas	<p>Metas para 2018:</p> <p>Adoptar una nueva fórmula de distribución equitativa de los recursos federales para la educación que reconozca las diferencias de costo por alumno.</p>	<p>2012-2022</p> <p>Un modelo de financiamiento público para los próximos diez años, basado en dos ejes: programación presupuestaria plurianual para alcanzar 8% del PIB y el logro de seis metas fundamentales.</p>	<p>No existen propuestas puntuales en materia de gasto educativo para lograr las transformaciones planteadas en el capítulo: “México con Educación de Calidad”.</p>	<p>Manejando estos escenarios, los negociadores federales y estatales contarán con metas viables para determinados plazos.</p>

(CONTINUACIÓN)
COMPARATIVO DE PROPUESTAS PARA EL GASTO

DIMENSIÓN / DOCUMENTO	“LAS REFORMAS QUE NECESITA LA EDUCACIÓN MEXICANA. PROPUESTAS EN BUSCA DE CONSENSOS” (2012) COORDINADORES: REYES TAMEZ Y FELIPE MARTÍNEZ RIZO.	“PLAN DE DIEZ AÑOS PARA DESARROLLAR EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL” (2012) COORDINADORES: JOSÉ NARRO, J. MARTUSCELLI, E. BÁRZANA.	“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO” (2013) AUTOR: GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.	“EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO” (2000) AUTORES: PABLO LATAPÍ Y MANUEL ULLOA.
<p>4) Propuestas</p>	<p>Desaparecer la negociación salarial en dos instancias, federal y estatal.</p> <p>Contar con fondos concursables, destinados a promover políticas para reducir desigualdades, incrementar la atención a población con limitaciones, e insertar innovaciones en la política educativa.</p> <p>Tener fondos concursables para apoyar organizaciones ciudadanas interesadas en mejorar la calidad educativa en un marco de equidad.</p> <p>Asignar a la Federación el rol de regulador del gasto público. Fomentar que las entidades asuman responsabilidades, desarrollen capacidades y alcancen los objetivos determinados para la operación de los fondos citados.</p> <p>Contar con sistemas de información para evaluar el costo-beneficio, la eficacia y el impacto de cualquier intervención financiada con recursos públicos. Asignar recursos a los programas que demuestren efectividad.</p> <p>Actualizar las normas y diseñar e implementar mecanismos efectivos para evaluar y auditar el gasto educativo público federal y estatal.</p> <p>Sancionar la desviación de recursos, asegurando un uso pronto y adecuado.</p>	<p>Implantar un modelo de financiamiento público de la educación, la ciencia, la tecnología, la innovación y la cultura.</p> <p>Construir un sistema nacional de becas educativas (SNBE) que articule los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno basado en la equidad.</p> <p>Impulsar reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el fin de que se garantice la ministración oportuna de los recursos federales aprobados por el Congreso de la Unión a las instituciones de los sectores de educación, ciencia, tecnología y cultura.</p> <p>Establecer mecanismos de financiamiento orientados a fortalecer las capacidades de los gobiernos estatales para atender las necesidades locales, dando prioridad a los grupos sociales más vulnerables.</p> <p>Armonizar y clarificar las disposiciones legales, programas e instrumentos de financiamiento de la ECTIC.</p>	<p>Estrategias generales para las finanzas públicas que pudieran beneficiar a los sistemas educativos:</p> <p>“Fomentar la adecuación del marco normativo en las materias de responsabilidad hacendaria y deuda pública de las entidades federativas y los municipios, para que fortalezcan sus haciendas públicas”.</p> <p>“Hacer más equitativa la estructura impositiva para mejorar la distribución de la carga fiscal”.</p> <p>“Revisar el marco del federalismo fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios”.</p>	<p>Aprendizaje efectivo. No se presentó en ese momento (año 2000), debido a la limitada confiabilidad que los autores depositaban en las calificaciones escolares que otorgan los maestros (previo a la publicación de las evaluaciones nacionales).</p> <p>Resarcitorio. Se considera la recaudación efectiva de ingresos tributarios y no tributarios realizada por la federación en cada entidad federativa (se obtiene un coeficiente de recaudación que corresponde a cada entidad como porcentaje de la recaudación total).</p> <p>Esfuerzo financiero. Se construye a partir de dos datos: uno que arroja lo que la Federación gasta en educación por habitante en toda la república y otro que corresponde a lo que el conjunto de los estados gastan en educación por habitante. Al conjuntarlos se compara el esfuerzo que hace la Federación en cada estado y el que hace cada estado respecto al conjunto de ellos. La propuesta sugiere agrupar a las entidades por rangos de acuerdo a sus necesidades educativas y posibilidades financieras, debido a los riesgos de efectos fiscales regresivos.</p>

(CONTINUACIÓN)
COMPARATIVO DE PROPUESTAS PARA EL GASTO

DIMENSIÓN / DOCUMENTO	“LAS REFORMAS QUE NECESITA LA EDUCACIÓN MEXICANA. PROPUESTAS EN BUSCA DE CONSENSOS” (2012) COORDINADORES: REYES TAMEZ Y FELIPE MARTÍNEZ RIZO.	“PLAN DE DIEZ AÑOS PARA DESARROLLAR EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL” (2012) COORDINADORES: JOSÉ NARRO, J. MARTUSCELLI, E. BÁRZANA.	“PLAN NACIONAL DE DESARROLLO” (2013) AUTOR: GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.	“EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO” (2000) AUTORES: PABLO LATAPÍ Y MANUEL ULLOA.
<p>4) Propuestas</p>	<p>Crear mecanismos para aumentar la participación en el financiamiento de la educación pública, por parte de estados, municipios y sector privado.</p> <p>En un horizonte de largo plazo: Los grupos en desventaja recibirán recursos de forma diferenciada para compensar desigualdades.</p> <p>Modelo de recaudación, asignación y fiscalización de recursos, que distinga la inversión en educación de todos los órdenes de gobierno.</p> <p>Evaluación del gasto vinculado a los resultados educativos.</p> <p>Financiamiento proveniente de fuentes no gubernamentales, vinculado con mejores servicios para quienes enfrentan mayores carencias y con la presencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas.</p>			<p>Eficiencia. Se construyó una fórmula basada en indicadores educativos estatales, disponibles en ese momento, tales como eficiencia terminal, absorción en primaria y secundaria.</p> <p>Criterio compensatorio. Se construyó un índice centrado en las necesidades más que en las desigualdades, distinguiendo sus modalidades. Para cada una se construye un indicador y éstos se conjugaron en un índice de necesidades de compensación. El criterio compensatorio permite estimar los “montos virtuales” precisos para cubrir cada necesidad, lo cual resulta útil en los ejercicios de planeación y evaluación de los programas compensatorios.</p>



7.

HACIA EL BUEN GASTO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

David Calderón



7.1 Del diagnóstico a la corrección del malgasto

Es hora de recapitular lo hasta aquí expuesto. Desde Mexicanos Primero sostenemos que el gasto educativo no puede ser considerado un aspecto meramente técnico en el contexto de la revolución educativa que el país necesita. **El gasto es el principal instrumento de la política educativa, que debe conectar la visión y los altos propósitos de la educación, reflejados en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, con la realidad concreta de las niñas, los niños y los jóvenes.**

El gasto educativo es y debe ser la inversión central para el país, por su cualidad de crear las condiciones de un derecho fundamental y habilitante. También atrae beneficios económicos, tanto para la prosperidad individual como para la sociedad en conjunto. Basta pensar que, en 2010, 75.8% de la recaudación de contribuyentes individuales fue aportado por el grupo con escolaridad de licenciatura y más (CIEP, 2013). Sin educación de calidad, se aleja la posibilidad de las libertades; **la escolaridad es la oportunidad vital por antonomasia, la instancia más propicia para desarrollar la capacidad de expresarse y decidir por uno mismo.**



El diagnóstico que podemos extraer de los capítulos anteriores y de las diversas participaciones es por momentos abrumador; y por supuesto despierta extrañeza y profunda indignación. **Nuestro gasto educativo, con las reglas y prácticas actuales, es, en resumidas cuentas, malgasto.** No se diseña ni se aplica de forma que favorezca el aprendizaje, lo que es su propósito: **es ineficaz.** Se distribuye de tal manera que hace que los niños con mayor necesidad vayan a “no escuelas”; genera una estrujante inequidad magisterial; su adjudicación es injusta y ahonda las brechas entre estados, regiones y comunidades: **es inequitativo.** Las escuelas no tienen suficiente autonomía ni preparación para planear y administrar una parte adecuada de los recursos; los ciudadanos no pueden ejercer un control democrático efectivo de las decisiones; con su movilización callejera y electoral, con su colonización de las secretarías y de las representaciones legislativas, las cúpulas sindicales interfieren en la política de gasto y la desvían a su favor: **es capturado.** Su ejercicio es rígido y tardío, sin datos confiables ni completos para la

decisión; se dispersa en multitud de programas irrelevantes, impertinentes y plagados de burocracia; con un ciclo roto que hace que la evaluación no corrija y la vigilancia no sancione: **es ineficiente**. No está abierto al escrutinio desde la programación y no es accesible el proceso por el que se definen las prioridades o se cierran las negociaciones; no se rinde propiamente cuentas ni en la escuela, ni a nivel estatal, ni a nivel nacional en formas útiles y relevantes para los padres y los demás ciudadanos: **es opaco**. En su ejercicio se favorece la simulación, no hay blindaje para todas sus cuentas, el desvío es una práctica cotidiana y recurrente, las sanciones no inhiben el fraude ni la concentración que despoja, no hay corrección definitiva con medios judiciales oportunos y contundentes: **es corrupto**.

El malgasto educativo es el gasto ineficaz, inequitativo, capturado, ineficiente, opaco y corrupto, lo que describe en buena medida lo que ocurre extensamente alrededor del país, con islotes meritorios y muy pequeños de buen gasto. ¿Cómo nos dejamos llegar a este punto de malgasto? ¿Contemplaremos inermes la feria recurrente de oscuridad, depredación y desajuste? ¿Estamos en un callejón sin salida?

Debemos decir: no. Nuestra mirada debe renovarse para que la discusión presupuestal no se pierda en lo complejo de proyecciones de ingresos, cálculo de prestaciones, “clasificaciones funcionales” y “plantillas de estructura ocupacional autorizada”; todo ello es necesario, y debe estar disponible con puntualidad, claridad y la máxima transparencia. Ante ese esfuerzo de los administradores, proclives a una abundancia excesiva de tablas y cuadros, los políticos desestiman el detalle, y con arrojo voluntarista se lanzan con la arrogante ocurrencia de un nuevo programa sin contexto y sin fundamento.

Pero el gasto educativo ya no da para seguir siendo considerado una bolsa informe a la que hay que sacarle una partida más, para un programita compensatorio que mitigue alguna carencia, o meterle un nuevo estrés para salir con un programa vistoso, pirotécnico, que nos encandile con sus colores brillantes y al poco tiempo, como los fuegos artificiales, traiga un olor desagradable. Lo que dará su justo sentido a todas las maniobras administrativas y financieras será que veamos el gasto como el combustible de los motores de crecimiento y equidad que son, que pueden ser las escuelas. ¿Por dónde empezar? ¿Cómo acabar con el malgasto? Veamos algunos irreductibles para cada atributo del buen gasto.

7.2 Un gasto educativo eficaz

Podemos tener buen gasto. Ante cada partida de gasto, ante cada ampliación o reducción, la pregunta que insistentemente debe hacerse es: “¿Y esto cómo favorece el aprendizaje de los niños y jóvenes?”. **El diseño y el ejercicio del gasto debe confrontarse con la nueva redacción del Artículo Tercero Constitucional:** “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. Cada partida debería poder ligarse a uno o varios de los factores al servicio del aprendizaje; de no ser así, no tendría propiamente razón de ser.

El sistema educativo debe verse como una red de comunidades de aprendizaje y el gasto debe diseñarse de “abajo hacia arriba”, favoreciendo la presencia de las **personas** (alumnos, maestros y padres), ofreciendo los insumos que se ocupan en las **relaciones educativas**, fondeando el establecimiento, la consolidación y la operación cotidiana —no rutinaria, sino innovadora— de los centros escolares, que necesitan **condiciones materiales** concretas y el correspondiente **sistema de apoyo**.

Según lo que hemos propuesto, en primer lugar debe asegurarse la suficiencia para lo fundamental: que las escuelas puedan serlo. Ello implica **mapear con honestidad las “no escuelas” y atender con decisión, con una planificación ordenada, su evolución hacia un estadio elemental en el menor tiempo posible**. Para ello, debe seguirse la recomendación de la Auditoría Superior Federal (ASF) de que la **Secretaría de Hacienda (SHCP), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los gobiernos estatales en conjunto hagan un costeo preciso, escuela por escuela, del sistema actual de educación básica** (ASF, 2013a: 36-37), y salir del espejismo que da la clasificación funcional del presupuesto, en la que siempre parecemos salir airosos con el monto actual que se destina a lo educativo y la ampliación que hacen los diputados sin mucho fundamento (CEFP, 2013: 3).

Dicho diagnóstico debe hacerse accesible, para favorecer su inmediata corrección: saber cuánto gastamos en cada

escuela sirve para distinguir si eso cuesta en la realidad, pero está por abajo o por arriba de lo que necesita, y por qué. Ya se mostró en el capítulo 6 cómo a primera vista, en el promedio, las escuelas de Guerrero no parecían tan carentes y agobiadas, hasta que el cruce de registros permitió descubrir que las claves de las escuelas están abundante y generalizadamente cargadas con personal que no corresponde al centro escolar mismo.

Por su parte, las evaluaciones de los programas, empezando por el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB) mismo y siguiendo por Oportunidades y las becas, claramente deben ser **evaluaciones de impacto**: la danza de cifras con las que hoy se reportan, en crecimiento permanente, no nos dicen cómo logran —cuando lo hacen— asegurar la presencia de maestros y alumnos en las escuelas para que establezcan relaciones de aprendizaje. Hay que poner en inmediata **aplicación la Norma Mexicana de Calidad de la Infraestructura Física Educativa** para asegurar al menos el nivel de operación “Esencial” en todas las escuelas (SE, 2013:12).

El reto financiero será mayúsculo; los recursos adicionales que eventualmente se requieran no pueden salir simplemente de la dinámica incremental que hasta ahora se sigue. Obviamente la opción primera en justicia es **hacer efectiva la recuperación tras detectar la corrupción e impedir que ocurra de nuevo**, como más adelante abordaremos; lo mismo que el **adelgazamiento de la burocracia federal y estatal del sector educativo**, recortando la parte que es injustificada por sus labores o que se sigue de los programas irrelevantes. En paralelo, como ya se ha argumentado desde múltiples instancias de la academia y de la sociedad civil, **evaluar la regresividad de los gastos fiscales y recortar los que no atienden al fomento real del crecimiento**; sólo para 2011, estos subsidios ascendieron a 733,000 mdp, el equivalente a 51% de ingresos tributarios no petroleros (ASF, 2013b: 77-78). El mal diseño de normas lleva a condonaciones de impuestos por montos escandalosos a favor de empresas con abultado ingreso, irritantes por burlar el compromiso con el apoyo colectivo, desiguales si las comparamos con el tratamiento a los pequeños contribuyentes, e indignantes cuando estamos padeciendo de carencias tan acuciantes como las de las “no escuelas”.

Un imprescindible para la eficacia del gasto es una **sólida evaluación del aprendizaje**, con gran responsabilidad

para el nuevo Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) en ofrecer los lineamientos, y de la SEP y los estados en implementarla oportunamente, pues **sin contar con un referente válido del propósito del gasto, que es propiciar el aprendizaje, la decisión de terminar, ampliar o recortar programas puede recaer en la arbitrariedad y la mera conjetura**.

Se deberá prever y entregar a la brevedad recursos en la forma de **un fondo que asegure la operación cotidiana de cada escuela pública en su “piso mínimo”**, y con ello su verdadera gratuidad, con mecanismos de comprobación simple y la corresponsabilidad del director y los padres para su ejercicio y vigilancia.

7.3 Un gasto educativo equitativo

Como argumentamos en el primer capítulo, el principal medio para redistribuir oportunidades vitales, la escuela pública, no puede caer en el contrasentido de ser un sistema en el que el gasto genere más inequidad que la que encuentra. **Los niños con mayor necesidad van a “no escuelas” y eso debe terminar**. El diagnóstico nacional de costo actual que ya referimos en el apartado anterior, debe dar paso a un “rescate financiero” y a decisiones de asignación con carácter progresivo.

Ya hay una masa de evidencia sobre la inadecuación de la fórmula para el reparto del principal fondo: **el FAEB debe ser reformado radicalmente para que su distribución ya no amplíe las brechas, y responda a las necesidades actuales de los heterogéneos sistemas escolares de las entidades**. Su cálculo inercial produce reiteradamente inequidad, por lo que el estudio de costo actual debe servir para sustituirlo por un fondo que funcione de manera diferente, en el marco de mayor responsabilidad hacendaria de los estados y de menor concentración en la Federación; en suma, no un menor monto, sino una distinta proporción ajustada a la realidad de las escuelas.

No sólo es importante que el gasto no esté tan centralizado; **es importante que los estados avancen aceleradamente en honestidad y capacidades profesionales de administración, para favorecer la equidad**; de otro modo, la justamente célebre propuesta

de Manuel Ulloa, David Márquez y Víctor Castillo (Castillo, 2012) que apunta a mayor y progresiva recaudación, con la entrega de los recursos para educación a los estados en forma ya no de aportaciones sino de participaciones, sería gravemente contraproducente para la equidad buscada: los recuadros de Sonora y Guerrero son una buena muestra de la diversidad de organización y del diferencial de capacidades de manejo de información, control y vigilancia que se da entre los estados.

La reforma del FAEB es una urgente medida presupuestaria de gran ajuste, y debe acompañarse de una reforma igualmente vigorosa en la relación entre el Gobierno Federal, los estados y los sindicatos: más de 90% del FAEB se destina al pago de maestros, representa el rubro de más alto monto en las aportaciones que se envían a los estados y llega a significar una cuarta parte del total de las transferencias federales, incluidas las participaciones. La magnitud de la bolsa la ha convertido en el blanco de las presiones de los adultos, desentendiéndose de los niños, y especialmente de los más necesitados. Los líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) lo ven como una fuente inagotable, y los gobiernos estatales como un crédito ágil (para abril, típicamente la Federación ya transfirió a cada estado cerca de la mitad del monto que corresponde anualmente). **La doble negociación con los sindicatos debe acabar de inmediato, pues produce inequidad;** resta recursos a los estados para su esfuerzo educativo y daña especialmente a los de finanzas más frágiles.

Hacia los niños con mayor necesidad, el manejo del gasto educativo como se hace hoy implica que sus posibilidades de contar con un maestro idóneo, como es su garantía constitucional, se reducen dramáticamente y agravan la desigualdad del punto de partida: además de no contar con la infraestructura mínima ni con materiales educativos suficientes, típicamente padecerán la llegada y salida de los maestros más inexpertos, peor pagados, menos preparados y, lo que es peor, con la más alta rotación y ausentismo del sistema. Para ganar más —lo que es aspiración justa y comprensible— los maestros amplían sus opciones si migran de la escuela rural a la urbana, si marchan a las ciudades capitales, si asisten como delegados a reuniones sindicales o a mítines electorales, si se van de beca con la idea de no regresar, si se meten a la loca carrera de puntos, si van a las supervisiones y los centros de maestros a leer con avidez los avisos para aplicar a

cualquier indicio de complemento salarial. En la realidad cotidiana, **el malgasto crea incentivos centrífugos: alejarse de la escuela es la opción para avanzar significativamente en el ingreso económico.**

La inequidad del sistema no se resolverá si no se atiende la inequidad magisterial. Los maestros con las tareas más delicadas y complejas reciben pagos irrisorios y el sistema por sí mismo no detecta —no ha sido diseñado para ello— la buena práctica docente y la contribución del esfuerzo del maestro para el logro de aprendizaje; premia la antigüedad sobre el mérito, la disciplina sobre la innovación, la sujeción a la cúpula sindical por encima del servicio a sus alumnos.

A pesar de que 62% de los maestros participan en Carrera Magisterial (ASF, 2013b: 138), el análisis por escuela del capítulo 6 de esta obra muestra que ese gasto en forma de sobresueldo se acumula en los ámbitos y las modalidades más favorecidas. **La nueva Ley General del Servicio Profesional Docente debe franquear el paso para que Carrera Magisterial sea sustituida por un sistema regular que identifique las necesidades, los méritos y los avances profesionales, y que impida la concentración de plazas. La estructura salarial debe tener un mejor punto de partida,** también como incentivo a que la carrera docente sea una opción atractiva para los estudiantes con mejor trayectoria académica en el bachillerato, y recortar la desproporción que introdujo Carrera Magisterial en sus niveles superiores.

Es imperativo cuidar la asignación de maestros a las comunidades escolares con mayor limitación, para que tengan el perfil adecuado, la experiencia requerida y la estabilidad necesaria. Para hacer operativa esta aspiración se requiere que, **además del fondo de piso mínimo para toda escuela que proponemos en el apartado anterior, se establezca un fondo adicional de compensación, de manera que dé un sobresueldo justificado al maestro que atiende las escuelas de mayor necesidad, pero que no se lo lleve con él cuando parta a otra asignación o a una promoción: el sobresueldo debe estar radicado en la escuela misma.**

Otra medida de equidad en el gasto es invertir en el fortalecimiento del sistema de apoyo para las comunidades con más necesidad, de manera que **la supervisión y**

la asistencia técnico-pedagógica estén cercanas para gestionar beneficios a la escuela y para que los maestros reciban la orientación, la capacitación y los materiales que necesitan en su trabajo; paralelamente a lo propuesto para el sobresueldo radicado en la escuela, la opción operativa es crear un fondo radicado en las supervisiones, con gran vigilancia y condiciones rigurosas de perfil, para que funcione como compensación efectiva. Igualmente, es preciso reformar el Programa Escuelas de Calidad (PEC), en el cual, con las reglas vigentes, se concursan fondos que se adjudican a las escuelas mejor organizadas, con el efecto indeseado pero real de ampliar las brechas.

7.4 Un gasto educativo participativo

La corrección ante la captura es la participación. El Estado mexicano cedió históricamente el control de grandes tramos de la política educativa que ahora se busca recuperar. Para los fines del gasto, la presión de las movilizaciones callejeras, como mostró el capítulo 5, ha determinado aumentos no ligados a la mejora en el aprovechamiento, y en último análisis ni siquiera ligado a las necesidades de los que marchan, pues la derrama se concentra en las dirigencias. La captura de posiciones en la administración y la influencia en el gasto a partir de alianzas electorales, tanto formales como ocultas, debe cesar: **La rectoría del Estado se debe resguardar celosamente, no en clave retórica y de falta de sensibilidad ante el reclamo de la opinión pública, sino en la rendición de cuentas sobre la eliminación de la captura:** la carga de la prueba no es sobre los ciudadanos, sino sobre la administración federal y las de los estados. Deberán dar evidencia de que su recuperación del control incluye la eliminación de las instancias bilaterales que no tienen sentido propiamente contractual; confirmar con hechos que ya no hay interferencia de las dirigencias sindicales en los nombramientos; evitar las situaciones en las que el mensaje simbólico es que la cúpula sindical sigue siendo autoridad paralela; que ya no se les presente como “amigos del régimen” sino como servidores públicos (y eso está por verse, recordando que son más bien comisionados en situación irregular).

Los medios operativos para desterrar y prevenir la captura tienen algunos componentes ya exigidos por las

organizaciones de la sociedad civil y confirmados como sangrías por la Auditoría: **fin a las entregas ilícitas de recursos al sindicato** (compras de vehículos, gastos de comunicación, pago de eventos, rifas y regalos, gratificaciones sin fundamento educativo), **extinción total de las comisiones sindicales pagadas con recursos educativos y a las licencias con goce de sueldo injustificadas; registro puntual y en permanente actualización de la plantilla docente de cada escuela, evitando pagos de personal ahí “colocado”;** **sanción y despido por acumulación de plazas e incompatibilidad de horario o geográfica.** Está disponible en el portal electrónico de la SEP la respuesta al Pliego General de Demandas 2013 que hizo el SNTE (SEP, 2013a), y en ella aun se incluye el compromiso para transferir 200 mdp al SNTE para campañas de comunicación.

La captura ocurre por la connivencia y la debilidad del Estado, pero también por ausencia de la sociedad. En todos los cambios que venimos describiendo, es importante **multiplicar los espacios para que se haga presente en forma efectiva la actividad de los padres y de los ciudadanos en general para proponer y cuidar el gasto.** Comenzando desde la escuela, los Consejos Escolares de Participación Social y las asociaciones de padres deben ser apoyadas y reconocidas como parte fundamental en la recopilación de información sobre las necesidades y posibilidades de la escuela, y en las propuestas para que esas necesidades y posibilidades se atiendan.

Así como en las demarcaciones territoriales se va abriendo paso la práctica del “presupuesto participativo”, las escuelas y las zonas escolares —ya partiendo de que se conozca el piso mínimo garantizado a cada escuela— deberán realizar ejercicios paralelos. A nivel estatal, la elaboración del presupuesto y las decisiones para el gasto deberían involucrar a los ciudadanos en los esquemas de consejos de participación estatal y en la institución de testigos sociales. A nivel federal, necesita crearse un **espacio institucional de discusión ciudadana del gasto** para facilitar la interlocución con la SHCP, la SEP y las comisiones legislativas de educación, vigilancia y presupuesto.

Como la movilización callejera no va a cesar en el corto plazo, pues los grupos más radicales todavía intentarán esta vía como mecanismo de captura de gasto, el entendimiento fundamental entre ciudadanos y gobierno debe ser claro: la ciudadanía debe tener paciencia ante la temporal desarticulación en su vida cotidiana que traigan

marchas y plantones, pero con el compromiso de los funcionarios de aplicar las sanciones no por la protesta misma, sino ante el abandono de la tarea frente a grupo en el calendario normal.

7.5 Un gasto educativo eficiente

La eficiencia del gasto comienza por la suficiencia (no hay gasto eficiente si no es suficiente), y después involucra priorización, claridad y oportunidad. La eficiencia en el gasto es su agilidad formal, la posibilidad de moverse velozmente y sin obstáculos a la consecución de sus fines. Muchas veces, **un programa que tiene un gran potencial de alcanzar su fin –que es favorecer el aprendizaje– lo pierde por completo, o al menos disminuye sensiblemente por falta de eficiencia.** Tal ha sido la experiencia con dos de los programas de mejor potencial: Fortalecimiento e Inversión Directa a las Escuelas (PEC-FIDE), que por un año entero (2012-2013) no recibió los recursos que debió ejercer, aunque esté formalmente en marcha, y Estrategia Integral de Mejora del Logro Educativo (EIMLE, también conocido como “Comunidades de Aprendizaje”), que fue detenido y desmantelado para recuperar recursos a la operación regular del PEC. Uno está detenido y otro está desaparecido, a pesar de los resultados de gran impacto que ambos han facilitado. El ciclo presupuestario está tan lejano de las decisiones educativas, y éstas de favorecer el aprendizaje, que **no hay “seguro” que cubra a las comunidades ante el cese súbito de un programa.** Ante esa eventualidad, el desánimo y la experiencia de abandono que se viven al nivel de la escuela no tienen forma de llegar a las coordinaciones y subsecretarías correspondientes. **El sistema que con entusiasmo les llevó el apoyo, se los quitó sin evaluación que lo justificara, sin un proceso de apelación, sin sanción ante la falta de destreza o de voluntad de los funcionarios.**

La primera recomendación es **reconstituir el ciclo presupuestario.** Ya en agosto se consolida la propuesta del Ejecutivo, y no hay todavía a mano los elementos suficientes para considerar ajustes que la evaluación, y menos aún la vigilancia, puedan aportar. Debemos estudiar **la conveniencia de que los fondos y programas centrales se cubran en ciclos multianuales,** aprovechando para hacer verdaderas correcciones con

base en los ejercicios de años anteriores –como comentamos a propósito de los comisionados sindicales– pues son problemas recurrentes. La mayoría de los programas permanecen de un año a otro; se puede entonces **evaluar y vigilar los programas** (más que el ciclo), con la posibilidad de anticipar medidas preventivas, y por el otro lado conservar los informes trimestrales, para **seguir y analizar el ciclo** anual. Se pueden diseñar reglas para que la evaluación, aun si conserva la posterioridad tan espaciada que la caracteriza, sí determine perentoria y obligatoriamente ajustes, es decir, que las evaluaciones sí sirvan para planear y programar.

No habrá gasto eficiente para el sector educativo si es ineficiente el manejo de su partida mayor.

Como antes señalamos, al ser el FAEB un componente crucial de los ingresos estatales, hay una práctica recurrente y ya detectada por la Auditoría de tomar del Fondo para pagar otras necesidades apremiantes (lo que explica en buena parte la falta de documentación comprobatoria de las erogaciones), cubrir sueldos de otros niveles educativos o plazas en otras dependencias no educativas, y después esperar que una negociación con la SEP y Hacienda les dé un poco de oxígeno a las administraciones estatales para llegar al fin del año y alcanzar a cubrir las obligaciones con los maestros que son los destinatarios originales del fondo. Aquí las recomendaciones son obvias pero deben hacerse con energía: tener cuentas receptoras únicas, y que la administración esté directamente en el ente ejecutor (las secretarías de educación estatales); armonizar la contabilidad federal y de los estados; asegurar que el ciclo anual fiscal se sincroniza, sin tener que cambiar el calendario escolar, con el ciclo anual lectivo.

En la corresponsabilidad de las autoridades federales y estatales, para el gasto eficiente en los salarios de los maestros también se debe instaurar una **programación nacional** de altas, bajas y plazas de nueva creación con datos confiables y enfoque territorial, no gruesas proyecciones demográficas, para atender la demanda, y también para **acabar con el desajuste de número de egresados de las escuelas formadoras de docentes,** motivo recurrente de movilización para arrancar promesas de plazas que no se programaron.

Es de estricta necesidad **actualizar y fijar a nivel nacional la nomenclatura de las categorías, puestos y nombramientos,** pues es literal que puede uno toparse con anacronismos como “maestro foráneo”,

“inspector”, “bachiller docente”, “jefe de misión cultural”, así como proscribir la fragmentación de plazas, y todas las contorsiones que se hacen con múltiples de prestaciones.

En cuanto a la eficiencia de los programas, su priorización y dotación suficiente debe estar al servicio de su eficacia, esto es, de su impacto para el aprendizaje, y no sólo del flujo de “desempeño” en la matriz de marco lógico. Los programas no son inertes: dos programas aplicados en una misma escuela pueden complementarse entre sí, pero también pueden restarse mutuamente sus efectos, o crear situaciones de acumulación que impiden una evaluación de la contribución de cada uno al propósito enunciado. Haciendo un análisis a nivel escuela no sólo veremos la concentración de programas con recursos en las escuelas más favorecidas, lo que agrava la inequidad, sino que resultan con frecuencia en una sobrecarga administrativa y en una desarticulación de la dinámica cotidiana, pues con la idea de “jalar” recursos a la escuela, no les queda tiempo suficiente al director y los maestros para atender con serenidad y en el ritmo adecuado el desarrollo del plan de estudios.

En general, pero con especial alarma con respecto de algunos estados, **el crecimiento de los puestos burocráticos no se justifica;** son cargas al erario público de magros resultados educativos a nivel escuela, y con una multiplicación insensata de trámites, reuniones y papeleo.

Por supuesto, y ligado a un gasto participativo que evite la captura, **debe finalizarse la doble negociación salarial.** Igualmente, debe ponerse un tope anticipado a los montos con los que se pueda ejercer la negociación salarial en los estados, así como evitar que el endeudamiento sea el expediente para librar en el corto plazo la presión política de las secciones sindicales, pues deja a los contribuyentes de las entidades con una carga que pesará más y más con los años.

7.6 Un gasto educativo transparente

El buen gasto es transparente. **Es relativamente reciente en la historia del sistema educativo la posibilidad de contar con los informes sobre el ejercicio del gasto,** y es justo reconocer que desde los trabajos de Hacienda y la Auditoría se ha hecho un

esfuerzo para que el sector educativo vaya siendo abierto a la luz. Están disponibles los montos de los programas, sus variaciones, las evaluaciones de desempeño, los resultados de las auditorías y de las acciones; se puede mejorar, pero hay un cuerpo ya consistente para el análisis del gasto.

No se puede decir lo mismo de la SEP, la cual ha mostrado un déficit de desarrollo en este aspecto. Sus anuncios frecuentes son millones presupuestados y coberturas programadas, pero casi nunca informes auténticos de resultados en el uso del gasto. Los informes de programas presupuestarios accesibles en el área de Transparencia del portal electrónico de la SEP son en realidad las mismas fichas de la Matriz de Indicadores de Resultados de la Secretaría de Hacienda (ver SEP, 2013b). Lo más destacado, en ese mismo portal y área, es la disponibilidad de la información relativa a la negociación anual con el SNTE, que ya se mencionó (SEP, 2013a), en la que se presenta el pliego de demandas sindical y el correspondiente oficio de respuesta por parte de la autoridad, documentos que en el pasado eran materia oscura e inaccesible; debe, a partir de ahora, exigirse que se presente igualmente un cálculo del global de carga financiera que representan los compromisos tomados por la SEP.

En el caso de sus contrapartes estatales, la desigualdad es notable: encontramos estados con portales electrónicos muy completos y transitables, así como respuesta adecuada a las solicitudes de información, mientras que en otros estados el mero archivo físico y el registro manual de los datos financieros sigue enraizado en el siglo pasado, y la presencia ciudadana es rechazada con hostilidad.

Como vimos en el capítulo 4, el marco legal se ha ido fortaleciendo para eliminar áreas de opacidad y discrecionalidad en el gasto público en educación. **La disponibilidad es de agradecerse, porque facilita que se produzca confianza en los ciudadanos de que sus recursos pueden revisarse, pero no basta: la calidad de la información es fundamental para permitir la fácil comprensión y comparación.** La transparencia no es sólo el no ocultamiento, sino la claridad de lo presentado para poder aquilatarlo, del lado de los ciudadanos, y para rendir cuentas, del lado de las autoridades. Para ello, se hacen prioritarias **la armonización contable, el uso de cuentas únicas para la recepción de los recursos, la puesta en marcha y actualización permanente del Sistema Nacional de Información y Gestión Educativa que**

contempla la reciente reforma constitucional, y la realización meticulosa del censo educativo a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Además de las reiteradas exigencias de la sociedad civil para contar con un **Padrón Nacional Único de Maestros** –el cual se comprometió a procurar y presentar a la brevedad el presidente actual, siendo candidato– que permita ligar el perfil del maestro con su trayectoria de resultados educativos, su pago y sus condiciones laborales, es importante para un gasto transparente realizar trimestralmente la conciliación de plazas que pidió el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) hasta el año pasado y que ahora incluye la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Los simples datos acumulados son una forma incipiente de transparencia; se da con mayor plenitud si se puede contar con una **Ficha por Escuela confiable**. La comenzó a publicar la SEP en su área referida a cumplimiento del PEF (ver SEP, 2013c). Lo más fructífero sería que cada escuela conociera su propia ficha –la Ley General de Educación reconoce en el artículo 75 el derecho de los padres a conocer la plantilla de los maestros de la escuela de sus hijos– y que la comunidad escolar con todos sus participantes se viera reflejada en los números oficiales, convirtiéndose en su más efectivo y continuo auditor; habilitando su participación más plena.

Una recomendación basada en buena práctica es la realización de **Jornadas de Transparencia y Rendición de Cuentas**. Con el apoyo de Transparencia Mexicana y de Mexicanos Primero, en 2009 se comenzó a realizar encuentros con toda la comunidad educativa –alumnos, maestros, padres–, recibiendo invitados de la localidad y abiertos a medios de comunicación en los más de mil bachilleratos federales. El director presenta los principales resultados educativos, los ingresos, egresos y nuevas adquisiciones del plantel, y resume los avances del plan de trabajo. La práctica se ha realizado desde entonces anualmente, y sus efectos no sólo han sido positivos en términos de fortalecer la confianza, sino que impulsan la participación más activa de todos y el establecimiento de compromisos en común para la mejora. Su ampliación para que se realicen tales Jornadas en cada escuela de educación pública es una medida factible y de gran impacto para el buen gasto.

7.7 Un gasto educativo honesto

El malgasto educativo que involucra corrupción es especialmente afrentoso, por su efecto en contra del “interés superior del niño”, que los acuerdos internacionales de derechos humanos piden anteponer a cualquier otra consideración. Esa marca de civilidad, que no se toque el dinero que corresponde a la infancia y juventud para proveer al desarrollo de su potencial, nos debe convocar a una justa indignación y traducirse en acciones contundentes.

Es sorprendente el saqueo tan solapado y abundante que se ha producido por décadas, al punto tal de que haya habido necesidad de explicitar en el Acuerdo 482 que no se podía pagar con el fondo de salarios magisteriales, a ser devengados por servidores públicos en tarea docente, a comisionados sindicales y a políticos en funciones, y menos hacer transferencias al Sindicato. Más sorprendente, si cabe, es que –según testimonio de los propios auditores– año con año se alegue desde la parte de los funcionarios estatales que el desvío es “válido” por los oficios de comisión que la secretaría estatal selló y firmó, o por la continuidad del convenio histórico con la sección sindical local, o incluso que se alegue la falta de fuerza jurídica de una pieza normativa como los acuerdos secretariales sobre fondos que ya son estatales: una desconcertante defensa de lo indefendible. El letrero de “No robar”, que ya de por sí habla de resistencia profunda al cambio, es a su vez robado... para que no moleste.

Hay también **corrupción en la interacción de los particulares con las bolsas educativas que no ha sido suficientemente investigado y, menos aún, castigado**: hay una multitud de procesos pendientes en torno a los contratos de servicio de las partidas de tecnología y en el manejo del fondo de vivienda para los maestros entregados a las desarrolladoras; desvíos en trabajos de construcción y mantenimiento a lo largo y ancho del país en el campo de infraestructura física; fraude y colusión en algunos de los contratos con consultores, asesores externos, proveedores de cursos para PEC o Carrera Magisterial, agencias de viajes, agencias de comunicación, imprentas, televisoras y estaciones de radio.

El mensaje que se ha mandado –y de ello casi todas las partidas gubernamentales padecen– es que hay mucho dinero, poca exigencia y la posibilidad de acuerdos ventajosos. Pareciera que no se ha acabado la era de “yo robo,

pero reparto”: la captura permitida de renta está ligada a usarla, justamente, como si fuera un patrimonio personal, motivo de nuevos negocios y de disfrute dispendioso. La corrupción en el gasto educativo en los estados es comparativamente más ostentosa que en el ámbito federal, pero es una amarga herencia que no acaba de erradicarse.

Por supuesto, la **estrategia preventiva** incluye el reforzamiento del marco legal, para que las partidas de gasto educativas no se usen para otros fines, como insistentemente recomienda la Auditoría. **La claridad de los ordenamientos y la precisión –no complejidad– de las comprobaciones sin duda contribuye a cerrarle el paso al desvío.** Pero como ya hemos

Un **sistema de denuncia e investigación de irregularidades para el gasto educativo** debe ser activado y promovido para su disponibilidad entre los ciudadanos (accesos telefónicos y en línea, por buzón en las zonas más aisladas), que permita descubrir y sancionar la captura a nivel de escuela y de las estructuras operativas.

Pero **la forma certera de cerrar el círculo de los mecanismos de corrupción es acabar con la impunidad:** es importante prevenir, detectar, investigar y denunciar, pero la corrupción realmente no termina si no hay un justo, ágil y contundente ejercicio de sanciones. Por el contrario, llega a ser desalentador que, recorridos los pasos anteriores, en el último y definitivo



visto, la inercia de la captura determina la mayoría de los actos corruptos; por ello la participación y la transparencia están orgánicamente relacionados con la honestidad, y necesitan desarrollarse en conjunto.

Además de contar con los datos, hay que difundirlos para socializar las tareas de vigilancia; como muestra la experiencia de las Jornadas de Transparencia y como recomienda la Auditoría, debe inhibirse la corrupción en las plazas estableciendo que *en cada escuela y centro de trabajo financiado con el FAEB, se coloque en un lugar visible y accesible a todo el público, la relación de docentes y trabajadores adscritos al plantel o centro de trabajo, así como sus funciones, actividades y horarios de labores* (ASF, 2013a: 38).

flaquee la decisión del Estado, y el abusivo salga inmune y listo para el siguiente despojo, sin reponer los montos y sin responsabilidad administrativa o penal. Es la visión en muchas comunidades escolares: ¿para qué denunciar la corrupción, que nos consta, si los que deben aplicar la ley no se atreverán a llegar a las últimas consecuencias?

Por ello, con respecto al gasto educativo **debe pasarse del registro a la sanción plena.** Ante la omisión y actuación irregular en el círculo roto que ya describimos en el capítulo 4, los ciudadanos tenemos pocos recursos transitables para que las instancias activen la sanción que corresponde. Clarificar lo justiciable del derecho a aprender y su dotación económica, con estudios, diálogos y litigios estratégicos es crucial. La vía de la denuncia formal de

hechos y del litigio es larga, pero puede brindar grandes frutos, en cambio cultural y en corrección de los hechos, al activismo social para el buen gasto educativo.

La misma ASF reconoce que las prácticas de la reintegración, anticipada o durante el curso de las auditorías, son una forma de burlar el precepto. El malgasto en el FAEB pareciera tener por lema "perdón y olvido": el desvío recurrente se puede hacer; lo importante es tener buenos reflejos para reponer en el momento de la revisión; si no, con reponerlo tras la revisión se obtiene dictamen positivo, listos para estar más atentos al cabeceo para el siguiente ciclo, sin ninguna voluntad, ni política ni de otro tipo, de que la corrupción cese.

7.8 Más investigación y más acción

Concluyendo, queda por delante una extensa agenda de cambio para que el gasto educativo cumpla su propósito. Nuestra intención, con la elaboración participada de esta obra y en el juego de sus distintos componentes, no era agotar la discusión sino animarla, detonarla en espacios más públicos y más cotidianos.

Queda mucho por investigar y aclarar, pero sólo con los preliminares se puede confeccionar una apremiante agenda de cambio para revertir el malgasto educativo, que incluya al menos:

- Cambio al marco normativo de financiamiento, siguiendo la pauta del Artículo 3º Constitucional.
- Inclusión en el presupuesto de 2014 del fondo para piso mínimo garantizado por escuela, así como el fondo de compensación, radicado en las escuelas y zonas escolares de mayor necesidad, no regularizable para el salario de maestros y supervisores.
- Aplicación rigurosa de la ley en la programación, aprobación y vigilancia de gasto (SHCP, Cámara de Diputados, ASF).
- Diagnóstico de las "no escuelas" y las escuelas en desarrollo, para establecer un plan de regularización para cada una de ellas:
 - ≈ Con el estudio conjunto de SHCP, SEP y estados sobre el costo actual del sistema educativo.
 - ≈ Con el Censo, verificando la situación de la infraestructura y las asignaciones de los docentes.

- ≈ Difundido por una campaña ciudadana, para apoyar sus relaciones y procesos.
- ≈ Con lineamientos del INEE, para sus resultados y su gradual autonomía.
- Reordenar los incentivos económicos para los docentes tras la extinción de Carrera Magisterial y de la aplicación actual de escalafón, a partir del Servicio Profesional Docente.
- Ofrecer, en una muestra de escuelas de Jornada Completa, el tiempo ampliado frente a grupo y tiempo para recibir padres, atender alumnos, planear; calificar; colaboración en el colectivo docente, y favorecer la extinción de la doble plaza.
- Establecer un mandato explícito de evaluar logro de aprendizaje asociado a programas, con lineamientos de nuevo INEE.
- Organizar, por parte de los ciudadanos, un observatorio independiente de gasto educativo en cada estado, buscando el apoyo de la Red de Rendición de Cuentas.
- Establecer la práctica de las Jornadas de Transparencia y Rendición de Cuentas en cada escuela de nivel obligatorio.
- Clarificar lo justiciable del derecho a aprender y su dotación económica, con estudios, diálogos y litigios estratégicos.
- Reponer en el siguiente PEF las obligaciones de reporte sobre plazas docentes, e incluir preceptos para ministración de recursos y su corrección contra responsabilidad de los funcionarios.
- Activar el resarcimiento y todas las sanciones correspondientes a los desvíos detectados en las últimas Revisiones de la Cuenta Pública a cargo de la Auditoría.

Tenemos ya, con todo lo dicho, elementos para contrvertir y corregir muchas políticas públicas vigentes, para combatir patrones de conducta ilegales o nocivos, y para acercarse al buen gasto: eficaz, equitativo, participativo, eficiente, transparente y honesto. El malgasto puede terminar; y en ello todos tenemos una responsabilidad. La escuela tiene la vocación de ser un laboratorio de la nueva sociedad: tendremos relaciones económicas más justas y dignas en el futuro si en el presente nos aplicamos con toda energía a compartir **la convicción de que se debe gastar para aprender y de que se puede aprender a gastar.**

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2013a). *Recurrencia de Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (2013b). *Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2011. Informe Ejecutivo*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Castillo, Víctor (2012). "El financiamiento de la Educación Básica en México. Diagnóstico y propuesta, segunda parte", *Revista Replicante*, octubre de 2012, México. Disponible en: <http://revistareplicante.com/el-financiamiento-de-la-educacion-basica-en-mexico-2/>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2013). *Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 11 Educación Pública*, notacefp / 016 / 2013, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 01 de marzo de 2013.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2013). *Distribución y Efectos del Gasto Público en Educación en México*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C./ Suma por la Educación.
- Secretaría de Economía (2013). Norma Mexicana de Calidad de la Infraestructura Física Educativa – Requisitos (NMX-R-021-SCFI-2013). Disponible en: <http://200.77.231.100/work/normas/nmx/2010/nmx-r-021-scfi-2013.pdf> [consulta: julio de 2013]
- Secretaría de Educación Pública (2013a). "Información relativa al Pliego General de Demandas 2013. Oficio de Respuesta Personal Docente de Educación Básica y Normal". Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3813/4/images/SEP_OS_0358_2013.PDF [consulta: julio de 2013]
- Secretaría de Educación Pública (2013b). "Transparencia". Disponible en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/transparencia_rendicion [consulta: julio de 2013]
- Secretaría de Educación Pública (2013c). "Portal del Cumplimiento del Artículo 10 del PEF 2012". Disponible en: http://201.175.44.229/pef_2012_publica/ [consulta: julio de 2013]

BUEN GASTO Y MALGASTO

BUEN GASTO ES...

Eficaz

- Orientado al máximo logro de aprendizaje.
- Suficiente para garantizar las condiciones básicas para el desarrollo pleno de escuelas y personas.

Equitativo

- Proporciona más recursos a:
 - ≈ Alumnos que más lo necesitan.
 - ≈ Maestros por dificultad de su labor.
 - ≈ Escuelas en situación de desventaja.

EN MÉXICO TENEMOS MALGASTO...

Ineficaz

- El gasto no está diseñado y no se aplica para que los niños aprendan.
- No hay suficiencia para lo fundamental.
 - ≈ No apoya el desarrollo de personas, de relaciones ni de las condiciones materiales necesarias para la construcción de comunidades de aprendizaje.

Inequitativo

- Los niños con mayor necesidad van a "no escuelas":
 - ≈ Sin docentes preparados ni pagados adecuadamente.
 - ≈ Sin poder crear las relaciones necesarias para que se aprendan.
 - ≈ Sin la infraestructura mínima ni los materiales adecuados.
 - ≈ Sin un sistema de apoyo.
- Hay una ofensiva inequidad magisterial.
 - ≈ No apoya el talento ni reconoce el esfuerzo educativo.

PARA TENER BUEN GASTO...

Direccionarlo a lo central

- Diagnosticar el problema.
 - ≈ Mapear las no escuelas.
 - ≈ Hacer un costeo preciso de la educación.
 - ≈ Detectar la corrupción, la ineficiencia y el despilfarro.
 - ≈ Hacer accesible el diagnóstico.
- Reordenar la aplicación del gasto de abajo hacia arriba.
 - ≈ Favorecer la presencia de las personas.
 - ≈ Ofrecer los insumos y las condiciones materiales que se ocupan en las relaciones educativas.
 - ≈ Fondear la operación cotidiana (no rutinaria, sino innovadora) de los centros escolares.
 - ≈ Financiar el correspondiente sistema de apoyo.
- Planear e implementar la evolución de las no escuelas hacia un estadio elemental.
- Aplicar las normas existentes, eliminar prácticas corruptas e ineficientes.
- Evaluar el sistema educativo.
 - ≈ Evaluación continua de maestros.
 - ≈ Evaluación sólida del aprendizaje.
 - ≈ Evaluación efectiva del impacto de programas.

Distribuirlo con justicia

- Cambiar la fórmula del FAEB.
 - ≈ Reformarlo radicalmente para que su distribución responda a las necesidades actuales de los heterogéneos sistemas escolares de las entidades.
 - ≈ Dar una distinta proporción ajustada a la realidad de las escuelas.
- Fortalecer las capacidades administrativas en los estados.
- Acabar con prácticas que producen la inequidad.
 - ≈ Eliminar la doble negociación.
 - ≈ Sustituir Carrera Magisterial por un Servicio Profesional Docente que identifique las necesidades, los méritos y los avances profesionales y que impida la concentración de plazas.

(CONTINUACIÓN)
BUEN GASTO Y MALGASTO

BUEN GASTO ES...	EN MÉXICO TENEMOS MALGASTO...	PARA TENER BUEN GASTO...
	<p>≈ Premia la acumulación de plazas y prestaciones y las tareas no educativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La distribución de recursos es injusta. <p>≈ La fórmula del principal Fondo está mal orientada: Los estados con más necesidad reciben menos.</p> <p>≈ Las escuelas más vulnerables reciben menos.</p>	<p>≈ Reformar el Programa Escuelas de Calidad (PEC).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alinear las oportunidades para maestros con las de las escuelas más marginadas. <p>≈ Cuidar la asignación de maestros a las comunidades más vulnerables.</p> <p>≈ Establecer un fondo adicional de compensación para los maestros que atienda las escuelas de mayor necesidad.</p> <p>≈ Invertir en el fortalecimiento del sistema de apoyo para las comunidades con más necesidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a la escuela con su piso mínimo.
<p>Participativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos para promover la participación de todos los actores en todos los momentos del proceso. 	<p>Capturado</p> <ul style="list-style-type: none"> • El SNTE y la CNTE capturan gasto desproporcionado. • Esta captura está concentrada en beneficiar a las dirigencias sindicales y no a los maestros que laboran día tras día en las escuelas. • Las escuelas, los maestros, los padres y los ciudadanos no tienen voz en el proceso; su participación es limitada y sin orientación adecuada. 	<p>Recuperarlo como un bien público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminar la captura del sistema educativo por actores privados. <p>≈ Poner fin a las entregas ilícitas de recursos al sindicato.</p> <p>≈ Publicar un registro puntual y en permanente actualización de la plantilla docente de cada escuela.</p> <p>≈ Castigar la acumulación de plazas e incompatibilidad de horario o geografía.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Darles instrumentos a los maestros para que se conviertan en los principales auditores del gasto educativo referente a sus salarios y prestaciones para evitar el desvío de recursos en su nombre. <p>≈ Crear mecanismos para pedir cuentas efectivas a los funcionarios sobre los recursos que se les deben destinar.</p> <p>≈ Monitorear el manejo de los recursos que recibe la dirigencia sindical en las negociaciones y en las cuotas que se le descuentan.</p>

(CONTINUACIÓN)
BUEN GASTO Y MALGASTO

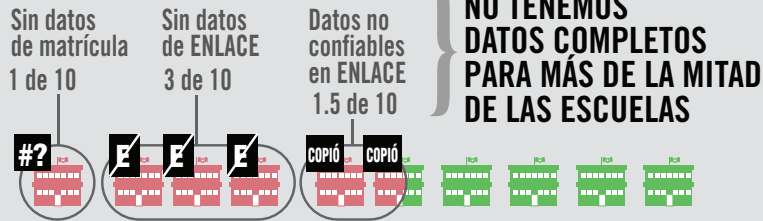
PERSONAS	RELACIONES	CONDICIONES MATERIALES
		<ul style="list-style-type: none">• Abrir y multiplicar los espacios para la participación de los padres y de los ciudadanos en general para proponer y cuidar el gasto.<ul style="list-style-type: none">≈ A nivel federal, crear un espacio institucional de discusión ciudadana del gasto (además de consejos de participación estatal, testigos sociales, etc.).≈ A nivel escuela, establecer procesos participativos para el uso de los recursos escolares.
<p>Eficiente</p> <ul style="list-style-type: none">• Presupuesto elaborado con información adecuada, un proceso transparente y criterios a largo plazo.• Ejercicio oportuno, ordenado, flexible y transparente.• Monitoreo y evaluación del uso de los recursos, de las condiciones de las escuelas y del aprendizaje.• Auditoría interna y externa, con consecuencias.• Datos suficientes, relevantes, ordenados, accesibles y transparentes.	<p>Ineficiente</p> <ul style="list-style-type: none">• Presupuesto inercial, elaborado con información parcial, un proceso político opaco y capturado, con criterios a corto plazo (anuales).• Ejercicio tardío, desordenado, rígido y opaco.• Evaluación omisa, insuficiente y sin conocimiento público efectivo ni incidencia consistente en las decisiones.<ul style="list-style-type: none">≈ Se sigue aplicando a programas plagados de ineficiencia y despilfarro.≈ No se usa para innovación y coordinación efectivas, sino para plazas de burocracia.• Vigilancia tardía y no produce corrección.<ul style="list-style-type: none">≈ Uso inapropiado de recursos año tras año sin consecuencias.• Carencia de datos confiables.<ul style="list-style-type: none">≈ No accesibles o contaminados o inconsistentes.	<p>Poner orden y dar seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none">• Reconstituir el ciclo presupuestario.<ul style="list-style-type: none">≈ Estudiar la conveniencia de presupuestos multianuales.≈ Finalizar la doble negociación salarial.• Mejorar el ejercicio.<ul style="list-style-type: none">≈ Tener cuentas receptoras únicas y administración directamente en el ente ejecutor (las secretarías de educación estatales).≈ Armonizar la contabilidad federal y de los estados.≈ Asegurar que el ciclo anual fiscal se sincroniza con el ciclo anual lectivo.• Crear sistemas efectivos de monitoreo y evaluación.<ul style="list-style-type: none">≈ Hacer que las evaluaciones sirvan para planear y programar.≈ Priorizar programas que impacten en el aprendizaje.• Hacer que la vigilancia tenga consecuencias de sanción y de corrección.• Recopilar y publicar los datos suficientes para la evaluación y la planeación (ver Anexo).

(CONTINUACIÓN)
BUEN GASTO Y MALGASTO

PERSONAS	RELACIONES	CONDICIONES MATERIALES
<p>Transparente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transparencia en el proceso de presupuestación, de distribución y del uso de recursos. 	<p>Opaco</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carencia de datos transparentes y accesibles al público. <ul style="list-style-type: none"> ≈ Información limitada sobre la negociación y el proceso. ≈ Falta de informes auténticos de resultados en el uso del gasto. ≈ Inconsistencia en los sistemas de reporte estatal. ≈ Datos de baja calidad o en formatos no adecuados para su análisis. • Los ciudadanos no tienen elementos suficientes para intervenir y su participación es rechazada. • No se rinde cuentas en la escuela, no se rinde cuentas en los estados ni a nivel nacional. 	<p>Hacerlo público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transparentar las negociaciones y desarrollar la posibilidad de objetarlas. • Hacer accesible y pública información consistente y confiable sobre los sistemas educativo y financiero. <ul style="list-style-type: none"> ≈ Contar con un Padrón Nacional Único de Maestros y una Ficha por Escuela confiable. ≈ Ver Anexo para una propuesta más completa de como transparentar el gasto. • Crear sistemas y normas para la rendición de cuentas en cada nivel (escuela, supervisión/distrito, estado, país). <ul style="list-style-type: none"> ≈ Promover las Jornadas de Transparencia y Rendición de cuentas en todas las escuelas del país.
<p>Honesto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un uso justo y fidedigno del dinero que corresponde a la infancia y juventud para proveer al desarrollo de su potencial. • No desviar el dinero a beneficio de personas o grupos particulares. 	<p>Corrupto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Saqueo sistemático de los recursos educativos. • Impunidad y repetición de actos de corrupción. 	<p>Poner reglas claras y sancionar las malas prácticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar, aclarar y precisar el marco legal. <ul style="list-style-type: none"> ≈ Acabar con la impunidad. • Desarrollar en conjunto la participación y la transparencia. <ul style="list-style-type: none"> ≈ Socializar las tareas de vigilancia. ≈ Poner información sobre personal, recursos económicos y gasto en un lugar visible y accesible a todo el público en cada escuela y centro de trabajo. • Crear y promover un sistema de denuncia e investigación de irregularidades para el gasto educativo. • Pasar del registro de la corrupción a la sanción plena de ella.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL ANÁLISIS DEL GASTO EDUCATIVO

DATOS NO DISPONIBLES



DATOS CONTAMINADOS



ESCUELAS FANTASMA

84 ESCUELAS
"NO ACTIVAS" O "SIN DATOS"
RECIBIERON
10 MILLONES DE PESOS
DEL FONDO FEDERAL
(ENERO-MARZO 2012)



ESCUELAS EMBARAZADAS

LA CANTIDAD DE MAESTROS Y DE PERSONAL DE APOYO ES EXAGERADA PARA EL NÚMERO DE ALUMNOS
TIENEN EL DOBLE O EL TRIPLE DE MAESTROS (O MÁS) EN LA NÓMINA QUE LOS REPORTADOS FRENTE A GRUPO

DATOS INCONSISTENTES

ALUMNOS POR MAESTRO (EN PROMEDIO)

SEP	19	NACIONAL	16	PEF
	20	DURANGO	9	
	20	MORELOS	7	
	22	MÉXICO	36	

HAY DISCREPANCIA ENTRE NÚMERO DE MAESTROS EN LAS ESCUELAS

QUE REPORTA LA SEP Y LOS QUE IDENTIFICA EL REGISTRO DEL PEF

MUESTRA DE 5 ENTIDADES: MÉXICO, ZACATECAS, GUERRERO, SONORA Y NUEVO LEÓN (PEF, 911, ENLACE, 2012)



INFORMACIÓN BÁSICA PARA REORIENTAR EL GASTO EDUCATIVO¹

LA INFORMACIÓN QUE NECESITAMOS	POR QUÉ ES NECESARIA	PROBLEMÁTICA ACTUAL
<p>Sistema Nacional de Control Escolar público y accesible con información básica sobre el desempeño escolar de cada estudiante, con datos sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Histórico de calificaciones por asignatura, grado escolar y nivel educativo. ≈ Histórico de puntajes y niveles de logro de pruebas estandarizadas. ≈ Escuelas de adscripción. ≈ Maestros responsables por cada grado y nivel educativo. ≈ Director y supervisor responsables en cada avance de su trayectoria escolar (grado y nivel educativo). ≈ Estado de salud del niño. ≈ Periodos de inasistencia, abandono escolar, reprobación y causas de ello. 	<p>La razón de ser del sistema educativo se encuentra en el aprendizaje de los niños. Desconocer sus necesidades de aprendizaje es una limitante para la planeación y la calidad de los servicios educativos. Lo anterior ocasiona:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Inequidad en la asignación del gasto entre escuelas al no poder identificar escuelas con las mayores poblaciones con carencias de aprendizaje. ≈ Ineficacia en su cumplimiento pues su asignación no contempla el proceso de aprendizaje de los niños y jóvenes. ≈ Ineficiencia en su ejercicio pues no identifica su distribución en poblaciones que no lo necesitan. 	<p>Las boletas escolares son un instrumento insuficiente para identificar las necesidades educativas de los niños a nivel persona y por escuela. La información agregada sobre las trayectorias de aprendizaje sólo es conocida por el director escolar y algunos funcionarios educativos.</p>
<p>Identificación clara del gasto educativo destinado a niños y jóvenes: a) becas, b) útiles escolares, c) uniformes, d) libros de texto, y e) computadoras. Especialmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ La asignación y el registro de los montos de inversión en el PEF y los presupuestos estatales. ≈ Identificación clara de los beneficiarios finales por zonas y centros escolares. 	<p>El déficit de transparencia contribuye al círculo vicioso del malgasto al:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Dificultar la eficacia del gasto destinado a eliminar obstáculos socioeconómicos al proceso de aprendizaje de los niños y jóvenes. ≈ Impedir una adecuada contraloría social de seguimiento al ejercicio y control de los recursos. ≈ Obstaculizar la evaluación y rendición de cuentas. 	<p>Actualmente es difícil identificar los montos precisos de recursos destinados a estos rubros en el PEF y en los recursos federalizados a través de los Ramos 25 y 33.</p>
<p>Registro Nacional de Escuelas, accesible y sistemáticamente actualizado, con información detallada de cada escuela:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Evolución de la matrícula inicial a la de fin de ciclo (alumnos que iniciaron, se incorporaron, desertaron y que finalizaron). ≈ Registro de alumnos por materia, grupo, grado y maestros asignados. ≈ Histórico de niveles de logro de pruebas estandarizadas. ≈ Registro de alumnos por grupo y grado reprobados, que están repitiendo año y desertaron. 	<p>La ausencia de diagnósticos completos por centro escolar impide un costeo preciso del sistema educativo y afecta el ciclo presupuestario al:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Impedir la formulación de un presupuesto irreductible para la operación escolar. ≈ Dificultar el ejercicio, control y seguimiento del gasto. ≈ Crear condiciones para el desvío de recursos destinados a las escuelas. ≈ Desvincular la situación escolar del ejercicio del gasto educativo. 	<p>La información que actualmente presenta el Registro Nacional de Escuelas (RNE) es insuficiente, incompleta y desactualizada. Asimismo la mayor parte de las entidades federativas no cuentan con información disponible o accesible.</p>

¹ Elaborado por Fernando Ruiz Ruiz.

(CONTINUACIÓN)

INFORMACIÓN BÁSICA PARA REORIENTAR EL GASTO EDUCATIVO

LA INFORMACIÓN QUE NECESITAMOS	POR QUÉ ES NECESARIA	PROBLEMÁTICA ACTUAL
<ul style="list-style-type: none">≈ Plantilla de personal y nómina trimestral.≈ Registro histórico de días de clase perdidos por ciclo escolar y medidas para subsanarlas.≈ Programas y/o donativos de apoyo, público, privados y de padres de familia para la escuela, alumnos y docentes.≈ Plan de Trabajo por ciclo escolar e informes de seguimiento y cumplimiento.≈ Infraestructura del inmueble: antigüedad, número de aulas, laboratorios, salones múltiples, áreas de juego, salas de cómputo, talleres anexos, servicios básicos con que cuenta la escuela y obras en proceso.≈ Registro histórico de responsables del centro escolar: director, supervisor y/o jefe de sector.		
<p>Padrón Nacional Único de Maestros que incluya tanto a aquellos financiados con recursos federales como estatales. Dicho padrón debe contar con la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none">≈ Datos de identificación del servidor público.≈ Plazas ocupadas con el año y forma de ingreso a ellas.≈ Adscripción y funciones.≈ Formación y escolaridad.≈ Asistencia.≈ Resultados educativos de sus alumnos.≈ Resultados de evaluaciones sobre su preparación profesional y su desempeño docente (incluido las de Carrera Magisterial).≈ Trayectoria laboral que incluya tipos de plazas ocupadas (interinatos), años de adscripción a escuelas.≈ Licencias y comisiones realizadas.≈ Erogaciones (sueldos y salarios)≈ Prestaciones vigentes.≈ Incentivos otorgados (incluidos los obtenidos en Carrera Magisterial)≈ Premios y reconocimientos.≈ Faltas e infracciones registradas.	<p>Más de 87% del presupuesto destinado a la educación básica se destina al pago de sueldos y salarios de maestros y la opacidad dificulta conocer los efectos del gasto en servicios personales. Lo anterior ocasiona:</p> <ul style="list-style-type: none">≈ Inequidad en la asignación del gasto entre maestros al no haber relación entre mérito e ingresos.≈ Ineficacia en su cumplimiento pues no está orientado al proceso de aprendizaje de los niños y jóvenes.≈ Ineficiencia en su ejercicio, pues permite la continuidad en el servicio público de docentes sin las competencias necesaria para generar aprendizajes en los niños.≈ Corrupción en la asignación de incentivos.≈ Desconocimiento de las prestaciones adicionales obtenidas mediante la doble negociación salarial.	<p>No hay información sistematizada sobre la preparación y el desempeño de cada maestro y la relación que guarda con los incentivos económicos que recibe. Desde 2010 existe un Registro Nacional de Maestros, pero es un registro administrativo limitado sólo a maestros federales, con información poco confiable –la ASF ha señalado que existen muchas inconsistencias entre la información de la SEP y las entidades federativas– y cuyo objetivo no es proporcionar información del docente sino de las plazas.</p>

(CONTINUACIÓN)

INFORMACIÓN BÁSICA PARA REORIENTAR EL GASTO EDUCATIVO

LA INFORMACIÓN QUE NECESITAMOS	POR QUÉ ES NECESARIA	PROBLEMÁTICA ACTUAL
<p>Registro Nacional de Plazas Docentes que incluya todas las plantillas de plazas por escuelas y centro de trabajo y que distinga:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Adscripción. ≈ Puesto y perfil. ≈ Ingreso autorizado. ≈ Situación administrativa (licencia, comisión, prejubilación, jubilación, muerte, renuncia, ocupación interina). ≈ Plazas de nueva creación. 	<p>La opacidad en el manejo de las plazas docentes es un incentivo para su manejo discrecional que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Fomenta el uso inercial del presupuesto de servicios personales. ≈ Desalienta la focalización de recursos hacia escuelas de alta marginación. ≈ Dificulta el seguimiento y control. ≈ Incentiva los actos de corrupción. ≈ Permite la inequidad al concentrar plazas en zonas urbanas. 	<p>Actualmente ni la SHCP, ni la SEP ni la mayoría de las entidades federativas proporcionan el destino específico del gasto del FAEB en materia de servicios personales. La información sobre liberación de plazas por jubilación, muerte o renuncias sólo es conocida por las autoridades educativas y dirigencias sindicales.</p>
<p>Registro Nacional de Participación Social en la Educación que incluya información sobre las instancias de participación en cada escuela: a) Consejos Escolares de Participación Social, b) Asociación de Padres de Familia, c) Instancias de participación específicas para la operación de programas educativos, de salud o seguridad con información relativa a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Fecha de constitución y nombre de sus integrantes. ≈ Programa de trabajo por ciclo escolar. ≈ Informes de trabajo por ciclo escolar. ≈ Un calendario de eventos y oportunidades para que la comunidad escolar participe. 	<p>La dispersión geográfica de las escuelas es un impedimento para realizar el seguimiento del ejercicio del gasto en tiempo real. La vigilancia y sus resultados que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación se presenta dos años después.</p>	<p>Hasta abril de 2012 se habían constituido formalmente consejos escolares en 81% de las escuelas del país pero sólo 14% de ellas funcionan de forma efectiva. Su operación es limitada y no incide en la gestión de las escuelas y del proceso educativo.</p>
<p>Registro Nacional de Personal Educativo Comisionado y con Licencias que identifique al personal administrativo, de apoyo, directivo y docente en esta situación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Identificación personal. ≈ Tipo(s) de plazas(s) que ocupa. ≈ Adscripción original. ≈ Tipo y periodo de la comisión o licencia. 	<p>La existencia de un número indeterminado de personal educativo que no está llevando a cabo las funciones para las que fueron contratados dificulta la identificación precisa de necesidades de recursos humanos. Lo anterior ocasiona:</p> <ul style="list-style-type: none"> ≈ Ineficacia del gasto de servicios personales. 	<p>A pesar de existir un mandato legislativo desde 2009, no existen registros veraces sobre los comisionados sindicales. Hay simulación y ocultamiento sistemático por parte de muchas entidades federativas.</p>

(CONTINUACIÓN)

INFORMACIÓN BÁSICA PARA REORIENTAR EL GASTO EDUCATIVO

LA INFORMACIÓN QUE NECESITAMOS	POR QUÉ ES NECESARIA	PROBLEMÁTICA ACTUAL
<ul style="list-style-type: none">≈ Adscripción y funciones específicas de la comisión.≈ Erogaciones (sueldos y salarios)≈ Prestaciones vigentes.≈ Premios e incentivos otorgados.	<ul style="list-style-type: none">≈ Inequidad, pues implica desviar recursos que deben ser destinados a zonas escolares vulnerables.≈ Irregularidades en organizaciones sindicales o instituciones educativas o estatales al disponer de personal contratado para fines educativos y emplearlo en otros fines.	
<p>Diagnóstico Nacional de Infraestructura Escolar y Programa anual de construcción y rehabilitación de escuelas. Dichos instrumentos deben precisar la calidad de la infraestructura según los referentes de la Ley de Infraestructura Física Escolar:</p>	<p>Al no haber información precisa sobre la infraestructura escolar, los montos de inversión son incrementados inercialmente lo cual permite:</p> <ul style="list-style-type: none">≈ Falta de participación social en el seguimiento de la obra física.≈ Captura política de los lugares donde se llevarán a cabo las obras.≈ Ineficacia en la asignación correcta de recursos a las escuelas que más lo necesitan.	<p>Hasta 2009, el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa contaba con 29,895 diagnósticos de planteles educativos, en 2010 se diagnosticaron 3,688 planteles. Además de ser insuficiente, la información no es accesible.</p>



(MAL)GASTO. Estado de la Educación en México 2013
