

Apuntes Didácticos es una colección publicada por la Auditoría Superior de la Federación con los objetivos de fortalecer la capacitación de su personal y compartir el conocimiento en materia de fiscalización superior con la sociedad.

Los materiales firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de la Auditoría Superior de la Federación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Auditoría Superior de la Federación.

Índice general

Índice de figuras	III
Índice de cuadros	IV
Acrónimos	V
1 Presupuesto educativo 2017	1
1.1 Contexto	1
1.2 Presupuesto educativo 2017: recursos presupuestarios	2
1.2.1 Clasificación programática	3
1.2.2 Clasificación económica	4
1.2.3 Clasificación administrativa	4
1.2.4 Clasificación geográfica	5
1.3 Antecedentes de la Reforma Educativa	6
2 Reforma constitucional y leyes secundarias	10
2.1 Modificaciones derivadas de la Reforma Educativa	11
3 Reforma Educativa	16
3.1 Escuela al centro, antes de la Reforma	16
3.2 Escuela al centro, después de la Reforma	19
3.3 Desarrollo profesional docente, antes de la Reforma	23
3.4 Desarrollo profesional docente, después de la Reforma	24
3.5 Evaluación del Sistema Nacional de Educación, antes de la Reforma.	25
3.6 Evaluación del Sistema Nacional de Educación, después de la Reforma	27
3.7 Inclusión y equidad en la educación básica, antes de la Reforma	28
3.8 Inclusión y equidad en la educación básica, después de la Reforma	30
4 Sostenibilidad a largo plazo	33
5 Ejercicio Simulador CIEP v3	35

6 Comentarios finales

38

Bibliografía

40



Índice de figuras

1.1	Clasificación funcional	4
1.2	Evolución del presupuesto educativo antes de la Reforma	7
1.3	Composición del presupuesto educativo, según tipos de educación	8
3.1	Evolución del Fondo de Aportaciones Múltiples antes de la Reforma	17
3.2	Índice nacional de carencias en infraestructura educativa	19
3.3	Desarrollo profesional docente	24
3.4	Programas y unidades responsables de la evaluación del SEN	26
3.5	Unidades responsables de la evaluación del SEN	28
3.6	Inclusión y equidad en la educación básica	29
3.7	Inclusión y equidad en la educación básica antes de la Reforma Educativa	30
3.8	Inclusión y equidad en la educación básica después de la Reforma Educativa	32
4.1	Eficiencia del Sistema Educativo	33
4.2	Proyección de población objetivo del Sistema Educativo	34
5.1	Simulador CIEP v03: resultado 01	35
5.2	Simulador CIEP v03: resultado 02	36
5.3	Simulador CIEP v03: resultado 03	37
5.4	Simulador CIEP v03: resultado 04	37

Índice de cuadros

1.1	Gasto educativo 2017 clasificación administrativa	6
1.2	Evolución presupuesto educativo ejercido antes de la Reforma Educativa	7
3.1	Escuelas al CIEN: inversión y proyectos en los estados	22
3.2	Gasto para la promoción y formación continua de los docentes: antes y después de la Reforma Educativa	25

Acrónimos

- ANMEB** Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- CEMABE** Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria
- CONAFE** Consejo Nacional de Fomento Educativo
- CONAPO** Consejo Nacional de Población
- CPEUM** Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos
- DGEP** Dirección General de Evaluación de Políticas
- DOF** Diario Oficial de la Federación
- ENLACE** Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares
- FAEB** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- FAETA** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos]
- FAM** Fondo de Aportaciones Múltiples
- FONE** Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo
- INEGI** Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- INIFED** Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
- LCF** Ley de Coordinación Fiscal
- LCG** Ley de Contabilidad Gubernamental
- LGE** Ley General de Educación
- LGDS** Ley General de Desarrollo Social
- LFPRH** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- LGE** Ley General de Educación
- LINEE** Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- LSPD** Ley General del Servicio Profesional Docente
- PAED** Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural
- PAEI** Programa de Apoyo a la Educación Indígena
- PEC** Programa Escuelas de Calidad
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- PETC** Programa Escuelas de Tiempo Completo

PIB Producto Interno Bruto

PIEE Programa para la Inclusión y Equidad Educativa

PISA Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos

PLANEA Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes

PNB Programa Nacional de Becas

PND Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

PRONIM Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes

Promajoven Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas

PSE Programa Sectorial de Educación 2013-2018

PSROP Programas Sujetos a Reglas de Operación

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social

SEN Sistema Educativo Nacional

SEP Secretaría de Educación Pública

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNEE Sistema Nacional de Evaluación Educativa

SPD Servicio Profesional Docente

SPEP Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

1 Presupuesto educativo 2017

El **financiamiento educativo** representa el mayor gasto del gobierno federal. Para 2017, el 3.4 % del Producto Interno Bruto (PIB) se destinará a la función educación o, lo que es igual, el 12.3 % del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) será para el financiamiento de la educación básica, media superior, superior, posgrado, adultos, ciencia, tecnología, deporte, así como otros servicios educativos.

Sin embargo, más allá del ¿cuánto se gasta?; las preguntas: ¿cómo se está gastado?, ¿para qué se está gastando? y ¿en quiénes se está gastando? han tomado relevancia en los últimos años. Se ha demostrado que el gastar más no es una variable suficiente para construir un sistema educativo de calidad (Hanushek, 2012).

El presente documento tiene el objetivo de clasificar los elementos de la *Reforma Educativa* aprobada en 2013, su motivación y los impactos que ésta tendrá en el corto y largo plazo, desde la perspectiva de las finanzas públicas. Para lograr lo anterior, el material está compuesto de seis secciones: en la primera sección, se identifican los recursos del presupuesto de la federación asignados a la función educación. En la segunda sección, se desarrolla la evolución que tuvo el gasto educativo durante el periodo 2008-2013, con el objetivo de contextualizar el panorama en el que se propuso dicha Reforma. A partir de la tercera sección, el documento se enfoca en la Reforma Educativa, considerando los siguientes elementos como unidades para un análisis presupuestario:

1. Escuela al centro
2. Desarrollo profesional de los maestros
3. Evaluación
4. Inclusión y equidad en la educación básica

En la primera parte de la tercera sección, se expone la reforma constitucional a los artículos 3 y 73 con sus leyes secundarias. En la segunda parte de la tercera sección, se analiza el gasto de cada elemento antes y después de la Reforma. En la quinta sección se presenta la transición demográfica en la cual se encuentra nuestro país, que se traduce en una transición de la demanda educativa. Finalmente, se explica un ejercicio en el Simulador Fiscal v3, con el objetivo de analizar el impacto que puede tener la reducción del gasto educativo en la equidad.

1.1 Contexto

En la búsqueda de mejorar el Sistema de Educación Nacional, en febrero del año 2013, el gobierno federal aprobó una **Reforma Educativa**, enfocada en asegurar la calidad y equidad en la educación. Esta Reforma consistió, principalmente, en cuatro ejes:

1. Garantizar constitucionalmente la calidad en la educación pública obligatoria
2. Crear un Sistema Profesional Docente
3. Establecer el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y constituir un órgano autónomo con máxima autoridad en materia de evaluación
4. Centralizar la administración de la nómina educativa

En términos legislativos, con la Reforma Educativa de 2013, se reconoce, por primera vez, en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que el Sistema Educativo Nacional (SEN) está integrado, no únicamente por las instituciones, autoridades, organismos autónomos y descentralizados del Estado, sino también por los alumnos, padres de familia, docentes, planes y programas de estudios, materiales, infraestructura, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y por la evaluación educativa. También se establece que, la calidad de la educación debe garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos y que, para lograrlo, es necesaria la participación activa de todas los elementos que integran el Sistema Educativo.

1.2 Presupuesto educativo 2017: recursos presupuestarios

El PEF organiza los recursos presupuestarios en cuatro tipos de clasificaciones: administrativa, económica, funcional y geográfica.¹ Para identificar el presupuesto destinado a la educación, se utilizan, generalmente, las clasificaciones administrativa² y funcional³. Por medio de la clasificación administrativa es posible identificar el presupuesto que se destina a la educación pública y que está a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Utilizando la clasificación funcional⁴, se identifica el presupuesto que se destina a la educación pública y que no sólo está a cargo de la secretaría, sino también de las entidades federativas, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Marina, Defensa Nacional, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y otras unidades.

La clasificación funcional permite tener un reconocimiento más amplio de los recursos federales que se destinan a la educación pública, dado que agrupa todas las previsiones del gasto que se necesitan para cumplir con los compromisos establecidos en las leyes educativas y que no sólo están a cargo de la SEP⁵. Por lo anterior, en este documento se define como **presupuesto educativo** a los recursos presupuestarios clasificados en la **función educación**.

En 2017, el PEF asignó 681,764.3 millones de pesos (mdp) como presupuesto educativo. Esta cantidad representa 3.4 % del PIB, 12.3 % del PEF y 24.2 % del gasto para desarrollo social. Otra forma de medir la magnitud del presupuesto educativo es comparándola con las fuentes de ingresos del gobierno federal. De acuerdo con estimaciones del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), para 2017, se

¹ Para más información sobre términos de finanzas públicas, consultar los glosarios de Transparencia Presupuestaria (2016) y CEFP (2014).

² La clasificación administrativa agrupa las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables (Art. 28, LFPRH).

³ La clasificación funcional agrupa las previsiones del gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales (Art. 28, LFPRH).

⁴ La clasificación funcional agrupa todas las previsiones del gasto con base en las actividades que por disposición legal les corresponden a los ejecutores del gasto (Art 28 en la (Congreso de la Unión, 2006b).

⁵ Las leyes y normas fundamentales que rigen al Sistema Educativo Nacional son: 1) Artículo 3 constitucional 2) Ley General de Educación 3) Ley General del Servicio Profesional Docente 4) Ley de Coordinación Fiscal 5) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 6) Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

espera recaudar por medio del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) el 3.9 % del PIB (CIEP, 2017). Por lo tanto, casi toda la recaudación del impuesto más importante para el país equivale al gasto para financiar la educación.

Además de conocer el cuánto se gasta en educación pública, es importante, clasificar el presupuesto educativo en programático, administrativo, económico y funcional, dado que nos permite responder las siguientes preguntas:

¿Para qué se gasta? clasificación programática

¿Quiénes gastan? clasificación administrativa

¿En qué se gasta? clasificación económica

¿En dónde se gasta? clasificación geográfica

1.2.1 Clasificación programática

En 2017, el presupuesto educativo se distribuye en seis rubros (ver figura 1.1). Para la educación básica se asignaron 440,102.0 mdp, que representan el 64.6 % del presupuesto total para educación y una reducción real de 2.3 puntos porcentuales con respecto a 2016. En segundo lugar, se encuentra la subfunción educación superior con 115,288.1 mdp (16.0 %), lo que representa una reducción real de 5.6 % con respecto al 2016.

Le siguen media superior, otros servicios educativos y posgrado con 90,941.9 mdp (13.3 %), 23,004.1 mdp (3.4 %) y 7,555.0 mdp, respectivamente, y que sufren caídas reales en comparación con su presupuesto en 2016 de 2.5, 22.5 y 3.7 puntos porcentuales. Finalmente, el rubro para el que se destina menos presupuesto es *educación para adultos*, pues recibe el 0.7 % del presupuesto educativo (4,785.3 mdp) y además tuvo una reducción en términos reales de 16.9 puntos porcentuales con respecto al año 2016.

El presupuesto de educación se distribuye entre 59 programas presupuestarios (PPs); no obstante, el 90.9 % de los recursos se concentran en 12 programas⁶. Estos programas tienen como objetivo, principalmente, destinar recursos para el pago de servicios personales (por ejemplo, FONE, Servicios de educación media superior, Servicios de educación básica en el D.F.) y para otorgamiento de becas a estudiantes (por ejemplo, PROSPERA y Programa nacional de becas). El programa con el mayor presupuesto es **FONE Servicios Personales**, que concentra el 47.4 % del gasto educativo (323,069.3 mdp) y destina recursos para la **nómina federal de los docentes de educación básica**. Este porcentaje da una idea del espacio reducido que se tiene para cumplir con otras obligaciones del Sistema Educativo (por ejemplo, servicios profesionales de otros tipos de educación, infraestructura, gastos operativos en las escuelas, evaluación, materiales, investigación).

⁶ Los programas que concentran el 90.0 % del presupuesto educativo son: FONE servicios personales con 323,069.3 mdp; Subsidios para organismos descentralizados estatales (79,834.8 mdp); Servicios de educación superior y posgrado (46,910.2 mdp); Servicios de educación media superior (39,714.6 mdp); Servicios de educación básica en el D.F. (36,367.5 mdp); PROSPERA programa de inclusión social (29,352.4 mdp); FONE gasto de operación (12,843.7 mdp); FONE otros de gasto corriente (10,749.6 mdp); Programa nacional de becas (10,716.8 mdp); Previsiones salariales y económicas del Fondo de aportaciones para la Nómina Educativa y gasto operativo (FONE) (10,521.0 mdp); Escuelas de Tiempo Completo (89.5 mdp) y FONE fondo de compensación (9,241.1 mdp).

Clasificación funcional del presupuesto educativo

Distribuido entre subfunciones

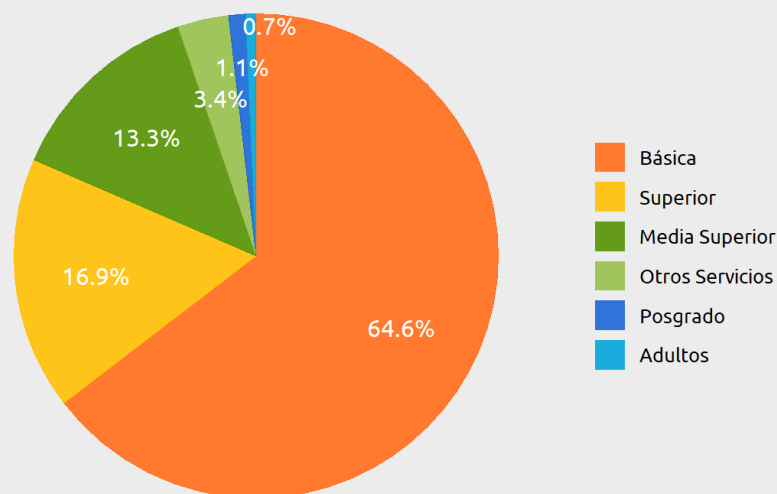


Figura 1.1:
Clasificación funcional

Nota 1 Se consideró el presupuesto aprobado para la función educación en el ejercicio fiscal 2017.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

1.2.2 Clasificación económica

La distinción entre gasto corriente y gasto de inversión es resultado de la *clasificación económica*, la cual es útil para efectos contables, pues permite conocer en qué tipo de bienes y servicios se gasta el presupuesto educativo. En presupuestos destinados a la prestación de servicios – el presupuesto educativo que se destina a la prestación de servicios educativos-, las decisiones sobre en qué tipo de bienes o servicios los recursos son asignados, afectan las condiciones materiales bajo las cuales la instrucción educativa se realiza y también influyen en la naturaleza de dicha instrucción (OCDE, 2015). El 99.9 % del presupuesto es gasto corriente y de capital diferente de obra pública; es decir, recursos que están destinados para la administración y operación del SEN (por ejemplo, mobiliario, papelería, arrendamiento, salarios, entre otros) (681,183.8 mdp). Por otro lado, el 0.1 % restante se trata de gasto de obra pública; es decir, recursos para la construcción y/o mantenimiento de bienes (por ejemplo, construcción de escuelas, espacios para la educación, canchas deportivas, etcétera) (580.5 mdp). Tomando como referencia el contexto internacional, México es el tercer país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con mayor gasto corriente como proporción del gasto público total en educación básica. Los países de la OCDE, en promedio, gastan 92.3 % en gasto corriente y 7.7 % en gasto de inversión (OCDE, 2015).

1.2.3 Clasificación administrativa

De acuerdo con la clasificación administrativa, los ramos identifican qué Poder, Secretaría, Organismo Autónomo o Entidad de Control Directo ejerce el presupuesto de los PPs. A su vez, cada ramo tiene unidades administrativas, las cuales están identificadas como unidades responsables. En 2017, son ocho ramos los responsables de ejecutar el presupuesto educativo:

Ramo 7 Defensa Nacional

Ramo 8 SAGARPA

Ramo 11 SEP

Ramo 13 Marina

Ramo 25 Previsiones y aportaciones para básica, normal, tecnológica y de adultos

Ramo 33 Aportaciones federales

Ramo 42 INEE

El cuadro 1.1 muestra la proporción que cada ramo tiene con respecto al presupuesto educativo total en 2017 y se compara con el asignado en 2016, con el fin de obtener el cambio real de un ejercicio a otro. El ramo con el presupuesto más amplio es Aportaciones Federales para Entidades y Municipios con 374,160.9 mdp, lo que representa 0.6 puntos porcentuales más que en 2016. En este ramo se concentran los programas destinados al pago de servicios personales de los maestros de educación, que son recursos transferidos por la federación a los estados, y que representan el 54.9 % del presupuesto educativo en 2017.

En segundo lugar, el ramo SEP tiene asignados 246,751.0 mdp (36.2 % del presupuesto educativo) y que están distribuidos entre 34 PPs, la mayoría de ellos son programas que, por medio de reglas o lineamientos, entregan recursos a las escuelas para sus gastos operativos y administrativos. En comparación con el año anterior, la SEP tuvo una reducción presupuestaria equivalente 10.2 %, en términos reales. En tercer lugar está el ramo “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Tecnológica y de Adultos”, el cual cuenta con un presupuesto de 51,213.9 mdp (7.5 %), distribuido entre seis programas. Para 2017, este ramo tuvo una caída real de 1.1 %, en comparación con el año anterior.

En cuarto lugar, está el ramo SAGARPA con 4,156.0 mdp (0.6 %). Este ramo está a cargo de tres programas: Actividades Apoyo Administrativo; Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria y, Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector, que pertenecen a las subfunciones media superior, superior y posgrado, respectivamente. SAGARPA fue uno de los 5 ramos que no tuvo disminuciones en sus presupuestos. De 2016 a 2017, el presupuesto de este ramo aumentó 2.8 puntos porcentuales, en términos reales. El quinto lugar y sexto lugar, lo ocupan Defensa Nacional y Marina con presupuestos de 2,662.6 y 1,666.1 mdp, que representan, cada uno, el 0.4 % y 0.2 % del presupuesto educativo en 2017, respectivamente. Ambos ramos tienen programas dirigidos al financiamiento de la educación militar e investigación.

El Ramo Marina fue el único que tuvo un aumento superior al 50.0 % y Defensa Nacional con uno equivalente al 13.0 %. En último lugar, está el Ramo INEE con 1,153.9 mdp (0.2 %) que están distribuidos entre seis programas, dirigidos a la evaluación del Sistema Educativo, principalmente, a evaluar el servicio profesional docente. Este ramo tuvo un crecimiento real de 5.4 %, con respecto al año anterior.

1.2.4 Clasificación geográfica

La clasificación geográfica identifica el presupuesto federal destinado a las diferentes entidades federativas. Existen programas presupuestarios que tienen asignados los recursos para entidades específicas, pero también hay otros que asignan sus recursos por medio de reglas o fórmulas, por lo que clasifican

Ramo	PEF 2017	% PEF 2017	PEF 2016	% PEF 2016	Cambio real
SAGARPA	4,156.0	0.6	3,912.8	0.6	2.8
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	374,160.9	54.9	360,115.2	52.5	0.6
Defensa Nacional	2,662.6	0.4	2,281.4	0.3	13.0
SEP	246,751.0	36.2	265,914.4	38.7	-10.2
INEE	1,153.9	0.2	1,060.0	0.2	5.4
Marina	1,666.1	0.2	1,021.9	0.1	57.8
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	51,213.9	7.5	50,137.2	7.3	-1.1
Provisiones Salariales y Económicas			2,135.2		-100.0
Total	681,764.3	100	686,578.2	100.0	-3.9

Cuadro 1.1:
Gasto educativo
2017
clasificación
administrativa

Nota 1 Cifras en millones de pesos.

Nota 2 Cambio real hace referencia al cambio, en términos reales, con respecto a ejercicio fiscal 2016 (precios 2017).

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información SHCP (2015) y SHCP (2016).

su presupuesto como “no distribuible geográficamente”. En 2017, la entidad con el presupuesto más grande para financiar la educación es la Ciudad de México, pues tiene el 31.3 % del presupuesto educativo (219,954.2 mdp). Le siguen Estado de México, Veracruz, Jalisco y Oaxaca con el 6.5 %, 4.5 %, 3.6 % y 3.4 %, respectivamente. La entidad con la menor cantidad de recursos es Colima, con 0.7 % del presupuesto educativo.

Finalmente, el 4.2 % del presupuesto educativo se reporta como no distribuible geográficamente. Si se compara con el año 2016, el presupuesto no distribuible geográficamente tuvo la mayor caída, que representó 36.9 puntos porcentuales. Esta caída es resultado de la reducción que tuvieron los programas con reglas o fórmulas. Para 2017, son menos los recursos que se distribuyen mediante condiciones o lineamientos.

Después del presupuesto no distribuible, la Ciudad de México es la más afectada, con respecto a 2016. Su presupuesto cae 11.1 %, lo que equivale a 28,084.9 mdp menos. Le siguen Campeche, Guerrero y Nayarit con disminuciones equivalentes a 10.6 %, 6.1 %, y 5.4 %, cada uno.

1.3 Antecedentes de la Reforma Educativa

Del año 2001 al 2013, el presupuesto educativo pasó de 249,502.8 a 598,563.2 mdp, lo que representó un crecimiento, en términos reales, de **32.2 puntos porcentuales**. Como se muestra en la figura 1.2 y cuadro 1.2, la disminución más grande que tuvo el gasto educativo sucedió en el año 2003, cuando el presupuesto decreció 3.1 %. En 2002 y a precios de 2017, el presupuesto educativo ejercido fue de 538,554.9 mdp, mientras que, para 2003, el presupuesto ejercido disminuyó a 521,878.4 mdp. Esta caída es resultado de una fragmentación de la función educación. El presupuesto educativo pasó de estar concentrado exclusivamente en la función educación en 2002, a dividirse entre las funciones educación, gestión gubernamental y recreación, cultura y religión en 2003. Para este año, los programas Nacional de Cultura y Nacional para la Cultura Física y el Deporte dejan de ser parte de la función educación.

El mayor aumento que tuvo el presupuesto educativo fue en 2005, con un crecimiento real de 5.2 puntos porcentuales. Pasó de los 307,137.8 en 2004 a los 340,629.8 mdp en el año siguiente. Para el 2005, el

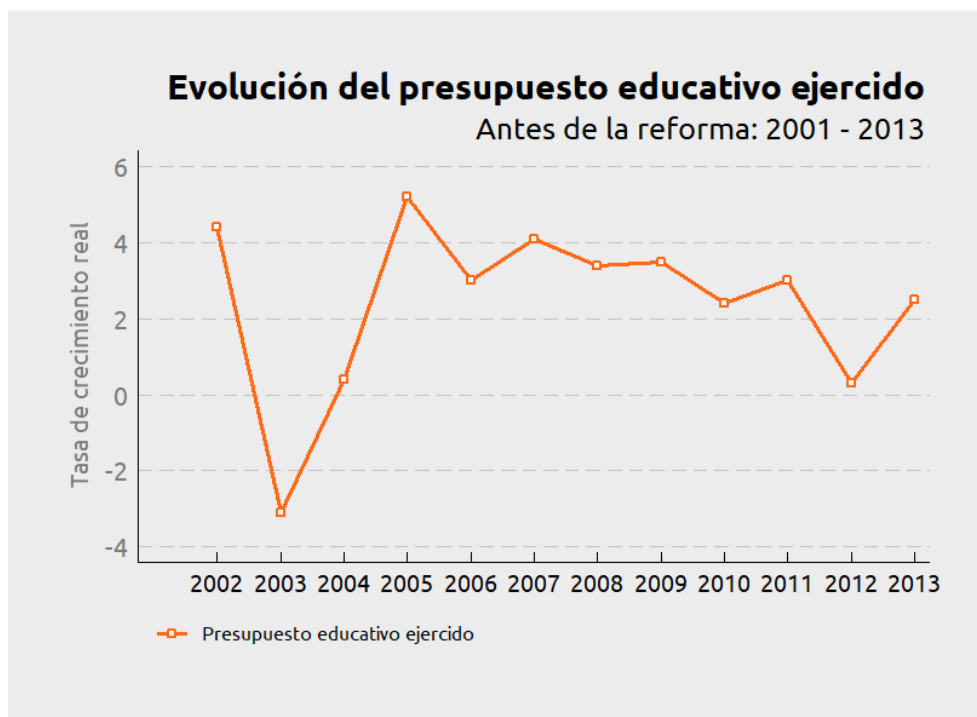


Figura 1.2:
Evolución del presupuesto educativo antes de la Reforma

Nota 1 Para medir la tasa de crecimiento real se tomaron los datos del presupuesto ejercido clasificado en la función educación.

Nota 2 La tasa de crecimiento comprende el periodo 2001-2013, tomando el año 2001 como periodo inicial.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

Programa Nacional para la Cultura Física y el Deporte regresa a ser parte de la función educación y se agregan programas como Programa Nacional de Marina y Programa Nacional de Energía.

Año	Presupuesto ejercido	Cambio real	% PEF	% PIB
2001	249,502.8	-	18.8	3.8
2002	275,161.5	4.4	19.0	3.9
2003	282,548.2	-3.1	17.7	3.5
2004	307,137.8	0.4	18.3	3.5
2005	340,629.8	5.2	18.3	3.5
2006	372,931.0	3.0	17.9	3.3
2007	407,391.9	4.1	17.1	3.4
2008	446,516.9	3.4	16.6	3.5
2009	478,706.2	3.5	15.7	4.0
2010	511,026.3	2.4	16.1	3.9
2011	554,151.1	3.0	15.5	3.7
2012	573,931.0	0.3	14.6	3.5
2013	598,563.2	2.5	14.2	3.5

Cuadro 1.2:
Evolución presupuesto educativo ejercido antes de la Reforma Educativa

Nota 1 Cifras en millones de pesos.

Nota 2 Cambio real hace referencia al cambio, en términos reales, con respecto a ejercicio fiscal 2016 (precios 2017).

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información SHCP (2015) y SHCP (2016).

La educación ha sido una prioridad para el gobierno federal si consideramos el porcentaje que se destina a ella, en términos de PEF y PIB. Sin embargo, estos porcentajes muestran una tendencia decreciente

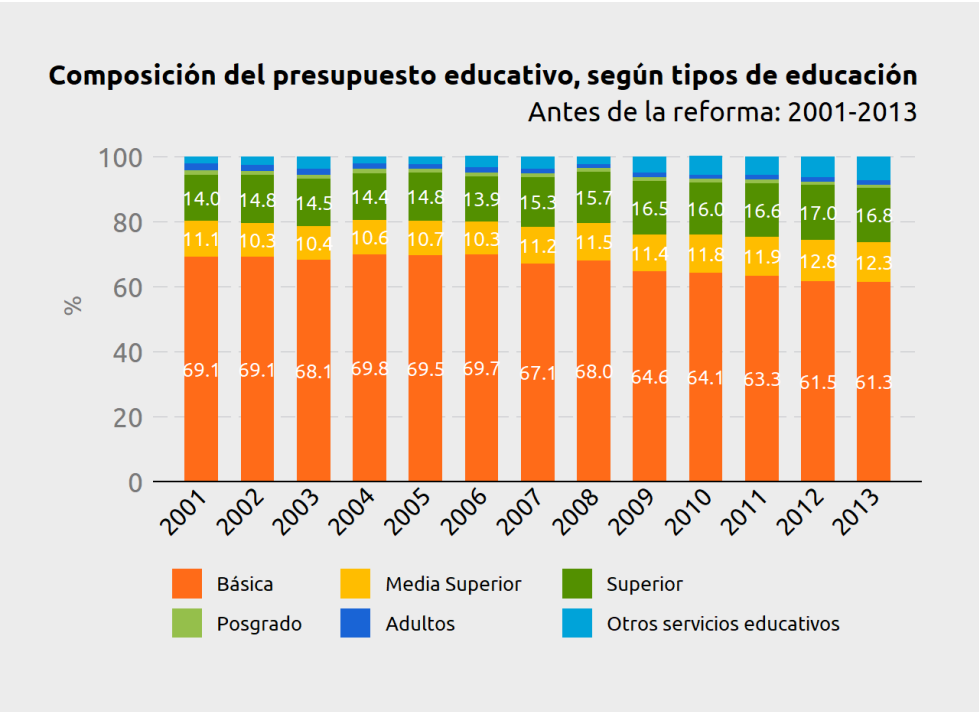


Figura 1.3:
Composición del presupuesto educativo, según tipos de educación

Nota 1 Se consideró el presupuesto ejercido de la función educación durante de 2001-2013.
Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

durante este periodo. Mientras que, en 2001, la función educación representaba el 18.2 % del PEF, para 2013, este porcentaje decrece 4.6 puntos porcentuales. Como parte del PIB, el presupuesto educativo ha descendido 0.3 puntos porcentuales, pasó de representar el 3.0 % en 2001 a 3.5 % en 2013. La tendencia por tipo de educación muestra que desde 2001, la educación básica concentra más del 60.0 % del gasto educativo, le siguen la educación superior y la media superior (ver figura 1.3). Los elementos que explican esta alta concentración del gasto en la educación básica son tres factores:

- El mandato constitucional que establece que todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, primaria y secundaria y desde 2012, educación media superior (CPEUM en artículo 3 y Ley General de Educación en artículo 4).
- La transición demográfica: más del 22.0 % de la población está matriculada en algún nivel de la educación básica⁷.
- La demanda educativa: los niveles primaria y secundaria tienen una cobertura de más de 90.0 %. Por el contrario, media superior y superior tienen coberturas de 69.4 % y 29.4 %⁸.

⁷ Datos que corresponden al ciclo escolar 2013-2014

⁸ Esta cobertura representa a la proporción de alumnos que están estudiando la educación superior con modalidad escolarizada de la población de 18 a 22 años.

Antes de la Reforma Educativa, México era de los países que más gastaban en educación como porcentaje de su presupuesto público (OCDE, 2013). Sin embargo, el aprovechamiento académico de los alumnos era bajo, de acuerdo con resultados de evaluaciones como PISA y ENLACE, y el Sistema Educativo tenía altos niveles de desigualdad en la distribución de los recursos educativos en el país. De acuerdo con los resultados de PISA 2012, el **55 % de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas**. Mientras que en la prueba ENLACE 2013 se encontró que, el 51.2 % de los alumnos de primaria alcanzó los niveles de insuficiente y elemental. Por parte de la oferta educativa, la profesionalización docente era un tema no atendido. El proceso de ingreso, permanencia y promoción de los maestros no estaba sujeto, en su mayoría, al mérito.

En cuanto a la infraestructura escolar, de acuerdo con datos del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) en 2013, el **11.5 % de los planteles educativos de educación básica no tenía baños, el 47.1 % no contaba con drenaje y el 25.7 % tienen construcciones con materiales precarios o fueron adoptadas para fines educativos**. Bajo este panorama presupuestario y educativo, en febrero del 2013, el gobierno federal propuso una Reforma a los artículos 3 y 73 con el principal objetivo de garantizar la calidad en la educación obligatoria. Por primera vez, se hace mención a los elementos del SEN (materiales, infraestructura, organización escolar y docentes) y a que éstos deben de garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos. La evaluación y el servicio profesional docente fueron también temas trascendentes en la Reforma y se creó el Sistema Nacional de la Evaluación Educativa y el Sistema Profesional Docente. Es importante destacar que, por la mayoría de sus disposiciones legales, fue una Reforma para la educación básica y media superior. Sin modificaciones sustanciales en la educación superior ni en la educación para adultos.

2 Reforma constitucional y leyes secundarias

Después de un periodo de debates en el Congreso y ajustes a la iniciativa, el 26 de febrero de 2013 fue aprobada la reforma de los artículos 3 y 73 constitucionales. A continuación, se presenta un comparativo de las principales modificaciones, tomando como referencia la disposición vigente desde 1993 y sus reformas.

El 10 de febrero del 2012, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa para reformar los artículos 3 y 73 de la CPEUM¹. En la exposición de motivos se presenta: “*Para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, resulta imprescindible la **calidad educativa**.*” (Congreso de la Unión, 2013b)

Y que dicha calidad educativa existe “*en la medida en que los educandos adquieren conocimientos, asumen actitudes y desarrollan habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental [...] y “exige la conjugación de una variedad de factores: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros. No obstante, es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante. En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional; el tratamiento de los demás factores podrá ser objeto de modificaciones legales y administrativas en caso de estimarse necesarias.*”

Por otra parte, “*La experiencia hasta ahora acumulada debe servir para organizar un sistema de evaluación con las directrices necesarias para el cumplimiento de los fines de la educación. El propósito es que una instancia experta asuma un papel claro como órgano normativo nacional; que ofrezca información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos, y que por la trascendencia de las funciones que desarrollará, adquiera la más alta jerarquía, goce de autonomía técnica y de gestión. Por ello, se hace imprescindible la creación de un órgano que desde el ámbito constitucional esté investido de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.*”²

¹ De acuerdo al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero del 2013 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 (Congreso de la Unión, 2013a) y ().

² Iniciativa presentada por el Ejecutivo al presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/032_D0F_26feb13.pdf

2.1 Modificaciones derivadas de la Reforma Educativa

Modificaciones al artículo 3 constitucional derivada de la Reforma de 2013

- 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. II. b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;
- II. b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;
- II. c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y
- Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;
- VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y

con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

- VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y
- IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal. Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia. La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley. La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá

sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

Modificaciones al artículo 73 constitucional derivada de la Reforma de 2013

- XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

Transitorios

- Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Segundo. El Ejecutivo Federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto. Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes: I. Dos nombramientos por un periodo de cinco años; II. Dos nombramientos por un periodo de seis años, y III. Un nombramiento por un periodo de siete. El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores. Para la conformación de la Primera Junta de Gobierno del Instituto, el Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Senadores cinco ternas para que de entre ellas se designen a los cinco integrantes que la constituirán. La presentación de ternas en el futuro corresponderá a la renovación escalonada que precisa el párrafo segundo de este artículo. El primer Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto durará en su encargo cuatro años.

- Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto. En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este Decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente Decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del Instituto, y las de la Presidencia por el Presidente de la Junta de Gobierno.
- Cuarto. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del Instituto que se crea en los términos del presente Decreto.
- Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente: I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía 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; II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el Sistema Educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El Sistema Educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y III. Las adecuaciones al marco jurídico para: a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta. b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos. Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión.
- Sexto. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.

Con base en las modificaciones anteriores a los artículos 3° y 73° de la CPEUM, se crearon la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). La LINEE corresponde a la coordinación del Sistema Nacional para la Evaluación Educativa, por lo que el INEE en su carácter de órgano autónomo constitucional especializado en la materia, tiene a su cargo la elaboración de la política nacional de evaluación, para asegurar que los proyectos y acciones que se realicen en esta materia sean pertinentes a las necesidades de mejoramiento de los servicios educativos. Con respecto a la LGSPD es la que regula la fracción III del artículo 3 de la CPEUM, que rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.

3 Reforma Educativa

A partir de las modificaciones legales, la Reforma Educativa se ha desarrollado en cuatro principales elementos hasta el año 2017. El primero, fue la conceptualización de **escuela al centro**, que busca fortalecer a las escuelas para que éstas tengan autonomía de gestión y salones de clases que sean verdaderos ambientes de aprendizaje (SEP, s.a.). El segundo, el **servicio profesional docente (SPD, en adelante)**, que puso los cimientos para la gestión de la carrera docente (ingreso, permanencia y promoción), el tercero fue la **evaluación**, que se ve formalizada con la (re)fundación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), institución autónoma con facultad para evaluar cualquier parte del Sistema Educativo Nacional. El cuarto y último, el **nuevo modelo educativo**, que es un esfuerzo para integrar todos los componentes del sistema, renovar la práctica pedagógica y los métodos de enseñanza y aprendizaje.

3.1 Escuela al centro, antes de la Reforma

Las escuelas de educación básica son las unidades principales del SEN, actores importantes de las políticas educativas y los beneficiarios centrales de los programas presupuestarios. Las escuelas reciben los recursos por medio de fondos federales (FONE, FAM, FAETA), de los programas sujetos a reglas de operación (PSROP), de subsidios entregados por otros programas (por ejemplo, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa de inclusión digital, Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil) y por medio de otros programas con fines específicos como evaluación, desarrollo y aplicación de la política educativa, investigación científica y tecnológica, entre otros.

Los recursos que reciben las escuelas de educación básica son, principalmente, para 1) solventar su nómina y 2) dar mantenimiento a su infraestructura física educativa. La Reforma se ha centrado en la segunda, que comprende los muebles e inmuebles que permiten el desarrollo de las tareas educativas¹. Las características de la infraestructura física de las escuelas funcionan como plataforma para prestar los servicios educativos y promueven el aprendizaje de los NNA y jóvenes (Aguilera, 2014). La evidencia demuestra que los beneficios de tener una infraestructura física educativa de calidad abarcan desde el buen funcionamiento de los procesos de enseñanza hasta la vinculación entre la escuela y la comunidad no escolar (Curveys, 2011).

El tema de la Infraestructura Física Educativa (INFE) tomó solidez en el 2008, año en que se expide la Ley General de la Infraestructura Física Educativa y se crea el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). Este instituto lleva a cabo acciones de seguimiento técnico y administrativo en los programas de obra a cargo de las entidades federativas cuando incorporan recursos federales.

¹ Ley General de la Infraestructura Educativa, Art. 4. García, A., et al. (2007). Infraestructura escolar en las primarias y secundarias de México. México, D. F.: INEE; Schmelkes, S. (1997). La calidad de la educación primaria. Un estudio de caso. México: FCE.

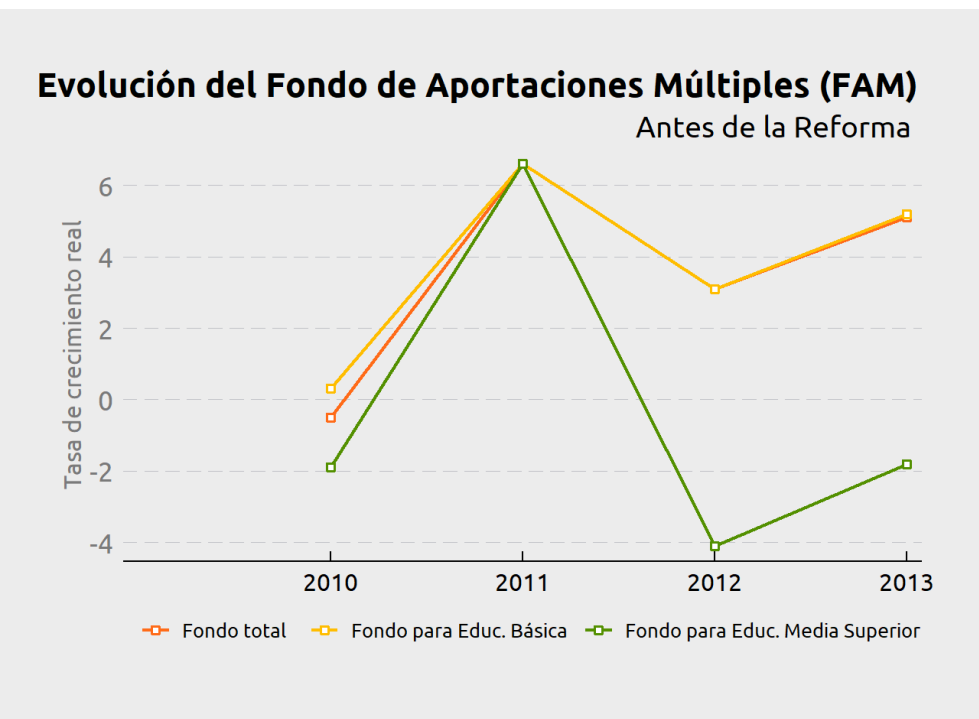


Figura 3.1:
Evolución del Fondo de Aportaciones Múltiples antes de la Reforma

Nota 1 Se consideró el presupuesto ejercido del FAM durante de 2009-2013.

Nota 2 Cifras en términos de 2017

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

Un año después de la consolidación legal de la INFE, se institucionaliza el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)². Este fondo de aportaciones se determina anualmente en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814 % de la recaudación federal participable (Artículo 39, Congreso de la Unión (2006a)). El FAM se distribuye en dos tipos de fondos: el 46.0 % del presupuesto para FAM Asistencia Social y el 54.0 % para FAM Educación. Los recursos para educación son los prioritarios para la construcción, equipamiento y rehabilitación de la INFE en los niveles de educación básica, media y superior en las entidades.

Del año 2009 (fecha de la creación del Fondo de Aportaciones Múltiples) hasta el 2013 (fecha en que se aprueba la Reforma), este fondo tuvo un crecimiento real de 15.1 % (en términos de 2017). Anteriormente, el FAM únicamente se distribuía entre educación básica y superior. En el 2013, después de que la educación media superior se formaliza como obligatoria, el fondo de aportaciones es distribuido entre los tres niveles.

Como se observa en la figura 3.1, la evolución del presupuesto para educación básica predominó en la evolución del fondo. Por ejemplo, en el 2012, el crecimiento de los recursos para educación media superior de 3.1 % en términos reales fue absorbido prácticamente por básica. Por el contrario, el financiamiento para infraestructura de educación superior fue desatendido y tuvo un crecimiento negativo, en términos reales, de 4.1 % con respecto al 2011.

A pesar de la importancia que tiene la INFE en el aprendizaje dentro de las escuelas, que está delineada por una ley y es un gasto considerable en la función educación³, no se tenían datos con representatividad

² La LCF es ordenamiento jurídico que coordina el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversidades autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Art. 1, LCF).

³ En la función educación del ejercicio fiscal 2013, el FAM representó el 2.0 % del gasto total de la función.

estadística sobre las condiciones de infraestructura en las escuelas⁴. Fue hasta el 2013, cuando el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en coordinación con la SEP, llevó a cabo el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), que fue el primero en captar las características nominales de los alumnos, los maestros y las escuelas. Tanto de instituciones públicas como privadas y del Sistema Educativo Escolarizado y Especial.

De acuerdo con su metodología, el CEMABE se dividió en tres grandes apartados: Alumnos, Centros de Trabajo y Personal. En el segundo apartado – Centros de Trabajo – se presentaron datos, como número de escuelas por tipo de sostenimiento, tipo de servicio y por nivel educativo; así como las condiciones de infraestructura de cada inmueble educativo. A partir de los datos levantados por el CEMABE, se construye el Índice de Carencias en Infraestructura Educativa⁵ para medir la calidad de la INFE.

Este índice considera variables como materiales de techos; paredes; accesibilidad a servicios sanitarios; agua; drenaje; luz eléctrica; condiciones de conectividad a computadoras e internet; seguridad estructural, refiriéndose a salidas de emergencia, protección, enfermería; espacios de usos múltiples como cafeterías, áreas deportivas, patios, salón de usos múltiples y accesibilidad para discapacitados. De acuerdo a los resultados arrojados, el 11.5 % de los planteles educativos de educación básica no tienen baños, el 47.1 % no cuentan con drenaje y el 25.7 % tienen construcciones con materiales precarios o fueron adaptadas para fines educativos.

La figura 3.2 muestra la clasificación en la que se encuentran las entidades con respecto a sus condiciones de infraestructura. El cero representa que todos los inmuebles educativos (espacios físicos identificados como escuelas) de la entidad cuentan con la INFE óptima para prestar servicios de educación y el 100 que ninguno de los inmuebles de la entidad tiene las condiciones óptimas para brindar servicios educativos.

Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Tabasco son las entidades con los índices de carencias más altos; es decir, la mayoría de sus planteles educativos tienen una infraestructura educativa precaria. Es importante aclarar que, en Chiapas, Oaxaca y Michoacán, el 53.0 %, 50.1 % y 44.1 % de sus escuelas no fueron censadas y, por lo tanto, los datos de las condiciones de sus escuelas no están completos y muy probablemente, las precariedades son mayores. Los índices de carencias más pequeños los tienen la **Ciudad de México, Baja California, Colima y Aguascalientes**. En estos estados, el acceso a los servicios públicos (agua, luz eléctrica, drenaje), disponibilidad de áreas deportivas y patio son óptimos. De las 32 entidades federativas, la Ciudad de México es la única donde todas las escuelas tienen servicio de energía eléctrica y con el porcentaje más alto de acceso a internet.

Otro hallazgo importante es que la falta de inclusión en la infraestructura de los inmuebles. En 27 de las 32 entidades federativas⁶, los planteles educativos no tienen las condiciones para atender a los alumnos con alguna discapacidad. En cuanto al acceso a servicios públicos, la mayoría de los planteles tienen disponibilidad de agua. Únicamente en Chiapas, más del 10 % de sus escuelas (1,015 escuelas) no tienen acceso al agua potable. En términos generales, accesibilidad para personas con discapacidad (rampas), seguridad estructural (salidas de emergencia y estructuras) y enfermería son los indicadores con los peores resultados.

⁴ La SEP recaba de manera periódica información respecto de las escuelas, maestros y alumnos mediante el Formato 911, la cual se constituía como la única fuente estadística del país en materia educativa; sin embargo al no ofrecer datos nominales de las poblaciones de estudio, era imposible establecer todas las combinaciones de variables a las que aspiraban diferentes estudios, así como observar longitudinalmente a un individuo o grupo de individuos a lo largo de su proceso educativo (CEMABE,2014).

⁵ Índice construido por el CIEP. Para consultar metodología en ciep.mx/RBQd

⁶ Las entidades donde más del 50 % de sus escuelas sí tienen rampas para el libre acceso de las personas con discapacidad son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Nuevo León.

Índice nacional de carencias en infraestructura física educativa

El 0 equivale a condiciones óptimas de infraestructura

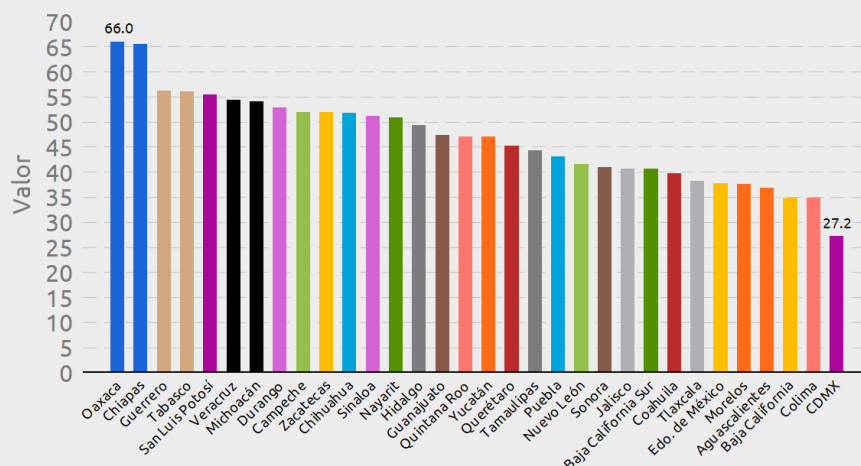


Figura 3.2: Índice nacional de carencias en infraestructura educativa

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información SEP e INEGI (2013).

3.2 Escuela al centro, después de la Reforma

La primera prioridad de la Reforma es situar a la escuela en el centro del SEN (Congreso de la Unión, 2013b). Para ello la escuela debe estar dotada de la capacidad para administrar sus recursos a fin de alcanzar las metas que se ha trazado, y obligada a medir periódicamente los alcances de su desempeño para identificar las carencias y debilidades que debe atender.

A tres años de la aprobación de la Reforma, se pone en marcha este componente de la Reforma con la presentación del Plan de la Escuela al Centro, el cual se deriva de los mandatos hechos por parte de la reforma en los artículos 12, 14, 25, 28 y 48 de la Constitución de la Unión (1993). Según lo mencionado en el informe del secretario Aurelio Nuño, el objetivo del Plan Escuela al Centro es organizar mejor la vida de las escuelas para elevar la calidad de la educación. Para lograr dicho objetivo, el secretario definió que el Plan se concreta a partir de seis acciones:

La primera acción es tener una nueva organización de la escuela y de su plantilla, para reducir la carga burocrática de los maestros y directores. Para cumplir dicha acción, todas las escuelas deberán tener un subdirector administrativo, el cual se encargará del trabajo administrativo y burocrático de las escuelas para descargar a los maestros de dicha actividad. Se eliminará mucha de la información que se pide a las escuelas y se pedirá únicamente la información esencial para el funcionamiento del SEN. Finalmente, de acuerdo con la disponibilidad financiera, se asignarán maestros de materias y talleres como inglés, escritura, artes, entre otros.

La segunda acción es llevar más recursos a las escuelas a través del Programa de la Reforma Educativa y también del Programa de Escuelas de Tiempo Completo. De esta forma se busca que las escuelas tengan la capacidad de resolver su gestión cotidiana. También se mencionó el lanzamiento de un portal en línea llamado Mi escuela al centro, un espacio para intercambiar recursos pedagógicos. La tercera acción es el Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares porque son el espacio de reunión para planear, compartir y mejorar diversas experiencias en el entorno escolar.

La cuarta acción es lograr una participación social más efectiva por medio de los Consejos Escolares de Participación Social porque son la base de la toma de decisiones para resolver las necesidades más urgentes del plantel y su vinculación con la comunidad. La quinta acción es permitir que las escuelas decidan su jornada escolar según sus necesidades. Actualmente son 800 escuelas primarias con horario regular, 1,200 escuelas primarias de jornada amplia y 1,600 escuelas de tiempo completo. La sexta acción son ofrecer escuelas de verano.

Como parte del Plan Escuela al Centro, Programa de la Reforma Educativa y Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) serán los PPs por medio de los cuales el gobierno federal aportará recursos a las escuelas. En el PEF del ejercicio fiscal 2017, estos dos programas tuvieron reducciones, en términos reales, mayores de 71.8 % y 7.2 %, respectivamente. El Programa de la Reforma Educativa tiene asignados 2,141.0 mdp, que corresponden al 0.5 % del presupuesto de educación básica y el Programa de Escuela de Tiempo Completo tiene asignados 10,261.4 mdp, que corresponden al 2.3 % del presupuesto de educación básica en el ejercicio fiscal 2017.

Otra estrategia educativa que se enfoca en situar a las escuelas al centro de la Reforma y que tiene el objetivo de mejorar su infraestructura es el programa “Escuelas al CIEN”, anunciado a finales de 2015. Escuelas al CIEN tiene el objetivo de fortalecer la infraestructura física pública educativa con el mejoramiento y rehabilitación de escuelas de nivel básico, medio y superior. Los recursos para llevar a cabo Escuelas al CIEN provienen de la emisión de bonos de infraestructura educativa, respaldados por el FAM, el cual se distribuye entre las entidades federativas. Por medio de estos bonos se pretende adelantar los recursos de hasta 23 años y la primera emisión de los bonos de infraestructura educativa CIENCB 15-1 tiene las siguientes características:

Monto 8,581.2 millones de pesos

Tasa de interés del 8 % anual

Plazo 3 años de gracia y con amortización creciente.

Al estar respaldados por el FAM, el gobierno federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitió un convenio de coordinación y colaboración entre la SHCP y las entidades federativas. Este convenio declara que considerando el limitado impacto que ha tenido el gasto de inversión del FAM en la mejora de la infraestructura, así como, la falta de mecanismos financieros que permitieran agilizar su ejecución y/u obtener montos significativos que permitieran realizar el cumplimiento de los fines del FAM de manera eficiente y refiriéndose en términos a lo establecido en el artículo 52 de la LCF; el gobierno federal propone a las entidades un esquema financiero a través del cual éstas accedan de manera voluntaria a dicho mecanismo para que puedan obtener de manera anticipada mayores recursos, a cambio de **comprometer** parte de los recursos actuales y futuros que les corresponden con cargo al FAM.

Cabe resaltar que, los estados no son los responsables del diseño, operación y seguimiento del programa. El Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, organismo descentralizado, es el rector de dicha política educativa. La inversión en infraestructura educativa, creada por Escuelas al CIEN, se ve incrementada a corto plazo. Sin embargo, disminuye los recursos que las entidades tendrán disponible para dar mantenimiento a dicha infraestructura o para construcción. Además, la inversión está sujeta a depreciación. El CIENCB 15-1 beneficia a generaciones actuales de estudiantes con perjuicio a generaciones futuras de alumnos.

A mediados de 2017, en el portal del programa se presentaron los avances en materia de proyectos e inversión. Inicialmente los componentes en los que se invertirían los recursos eran Seguridad estructural, condiciones generales de funcionamiento, servicios sanitarios, mobiliario y equipo, y bebederos. No obstante el programa terminó dividiendo los proyectos en ocho ejes ⁷:

- Seguridad estructural y condiciones generales
- Servicios sanitarios
- Mobiliario y equipo
- Sistema de bebederos
- Accesibilidad
- Área de servicios administrativos
- Infraestructura para la conectividad
- Usos múltiples

Para definir qué planteles serían los atendidos, se utilizaron los resultados del CEMABE, así como los del Diagnóstico Nacional de Infraestructura Física Educativa elaborado por el INIFED. De acuerdo con el último informe del INIFED⁸, Escuelas al CIEN cuenta con un monto para inversión de 50,000 mdp, que representan el total de recursos captados en el Fideicomiso más los rendimientos financieros. Hasta el 07 de Julio de 2017, se habían invertido 25,053.0 mdp en 16,519 planteles que brindan educación a casi 6 millones de alumnos.

Comparando el índice de infraestructura presentado en la sección anterior (3.1) y la distribución de la inversión, los diez estados con peor infraestructura física educativa, en forma ascendente, eran Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Tabasco, San Luis Potosí, Veracruz, Michoacán, Durango, Campeche y Zacatecas. El programa Escuelas al CIEN, con base en el CEMABE y una base de datos construida por el INIFED, dio prioridad a cuatro de esos diez estados: Oaxaca (3.2 % de la inversión total), Guerrero (3.6 %), Veracruz (4.1 %) y Michoacán (3.8 %). Sin embargo, entidades Chiapas, Tabasco o San Luis Potosí ocupan los lugares 24, 21 y 30 en la distribución de los recursos (ver cuadro 3.1).

⁷ El sitio web donde se reportan los datos sobre las escuelas beneficiarias y las condiciones de la operación del programa es <http://eciendocs.inifed.gob.mx/escuelasalcien/index.php>

⁸ A mitad del camino. INIFED... cumpliendo metas. Disponible en <http://www.inifed.gob.mx/escuelasalcien/a-mitad-del-camino/>

Por otro lado, si se compara el índice de infraestructura y el número de proyectos por entidad federativa, el programa Escuelas al CIEN realizó un mayor número de proyectos en cinco de los estados con peor infraestructura: Oaxaca (741), Chiapas (958), Guerrero (494), Veracruz (816) y Michoacán (753). La Ciudad de México, a pesar de ser la entidad con el mejor índice, fue la entidad con el mayor número de proyectos de infraestructura (972).

Es importante identificar qué tipo de proyectos (seguridad estructural, servicios sanitarios, mobiliario, accesibilidad, área de servicios administrativos, etcétera) fueron los realizados por cada entidad para analizar la relación entre la inversión y diferencias entre costos por proyecto. De esta forma se podría indagar más sobre la calidad, eficiencia y efectividad del programa Escuelas al CIEN.

Entidad	Proyectos	Inversión	(%) Proyectos	(%) Inversión	Índice
Oaxaca	741	580.28	5.9	3.2	66.0
Jalisco	564	687.27	4.5	3.7	40.7
Veracruz	816	762.10	6.5	4.1	54.4
Tamaulipas	358	404.09	2.9	2.2	44.3
Guerrero	494	668.12	4.0	3.6	56.2
Chihuahua	402	684.45	3.2	3.7	51.8
Nuevo León	408	875.51	3.3	4.8	41.5
Puebla	369	1,052.18	3.0	5.7	43.1
Michoacán	753	697.41	6.0	3.8	54.0
Morelos	209	453.84	1.7	2.5	37.6
Baja California	306	375.14	2.5	2.0	34.9
Nayarit	323	382.23	2.6	2.1	50.9
Baja California Sur	209	288.17	1.7	1.6	40.6
Guanajuato	389	926.29	3.1	5.0	47.4
Coahuila	237	452.08	1.9	2.5	39.8
Durango	227	309.78	1.8	1.7	52.9
Querétaro	163	378.27	1.3	2.1	45.2
Zacatecas	240	378.50	1.9	2.1	51.9
Yucatán	214	396.89	1.7	2.2	47.0
Tabasco	389	643.80	3.1	3.5	56.0
Colima	156	255.34	1.2	1.4	34.9
Quintana Roo	332	587.01	2.7	3.2	47.1
Chiapas	958	1,010.40	7.7	5.5	65.5
Tlaxcala	191	284.34	1.5	1.5	38.2
Hidalgo	493	649.85	3.9	3.5	49.3
México	972	1,773.77	7.8	9.6	37.7
Sinaloa	329	452.96	2.6	2.5	51.2
Sonora	334	498.00	2.7	2.7	41.0
San Luis Potosí	350	474.01	2.8	2.6	55.4
Aguascalientes	154	209.49	1.2	1.1	36.8
Ciudad de México	168	503.96	1.3	2.7	27.2
Campeche	239	309.08	1.9	1.7	52.0
Total	12,487.0	18,404.6	100.0	100.0	-

Cuadro 3.1:
Escuelas al CIEN:
inversión y
proyectos en los
estados

Nota 1 El índice hace referencia a las condiciones de infraestructura física de acuerdo a los ejes atendidos por el programa Escuelas al CIEN.

Nota 2 El 0 representa condiciones óptimas de infraestructura.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información INIFED (2017).

3.3 Desarrollo profesional docente, antes de la Reforma

Antes de la Reforma el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes y del personal con funciones de dirección y supervisión de la educación pública obligatoria o disponían de una estructura jurídica y una estructura propia.

La selección de los maestros no estaba regulada. Era frecuente que el ingreso al servicio se lograra mediante prácticas inaceptables como la compra o herencia de plazas. En cuanto a la promoción, ésta estaba en función de la antigüedad y no del desempeño que tenían los docentes. Los recursos para la promoción de los docentes se concentraban, principalmente, en el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. Con respecto a la formación continua, el modelo correspondía a cursos que las autoridades educativas autorizaban. El presupuesto para llevar a cabo dichos cursos provenía, principalmente, de PSROP como el Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural (PAED); Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM); Programa de Fortalecimiento a la Educación Especial y de la Integración Educativa; Acciones compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica; Programa de Carrera Docentes (UPES), Programa de Formación de Recursos Humanos basados en Competencias (PROFORHCOM) y Formación de docentes de media superior.

Los programas anteriores, por medio de reglas y requisitos, otorgan recursos a escuelas, universidades o maestros con el fin de apoyar las capacitaciones e incentivar la formación continua de los docentes. Para adquirir los recursos, las escuelas o maestros deben poseer ciertos atributos o cumplir requisitos. Antes de la Reforma, los recursos para la profesionalización docente, en su mayoría, estaban condicionados a lineamientos de fondos federales.

En 2013, el gasto para este elemento en los tres niveles educativos (básico, medio superior y superior) representaba el 0.7 % del gasto educativo; mientras que para el 2012, esta proporción disminuyó a 0.3 puntos porcentuales. En 2012, el gasto tuvo una tasa de decrecimiento real 32.1 %, con respecto al año anterior. Esto se debió, principalmente, a la reducción en el presupuesto del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio y de Habilidades Digitales para Todos.

Conforme a la evolución del tiempo, los PPs que destinaban recursos para la promoción y formación continua de los maestros empezaron a ser cada vez menos. En 2008, eran once PSROP los que consideraban, como parte de sus apoyos financieros, recursos para la formación profesional docente en los tres niveles educativos. En el 2013, el número de PSROP se redujo a ocho. Por lo tanto, se muestra una tendencia a fusionar los programas presupuestales. Por una parte, esta fusión de programas puede contribuir a la eliminación de esfuerzos duplicados (en términos de recursos, gestión, monitoreo y evaluación). Por otra, puede promover estrategias no diferenciadas y sin focalización.

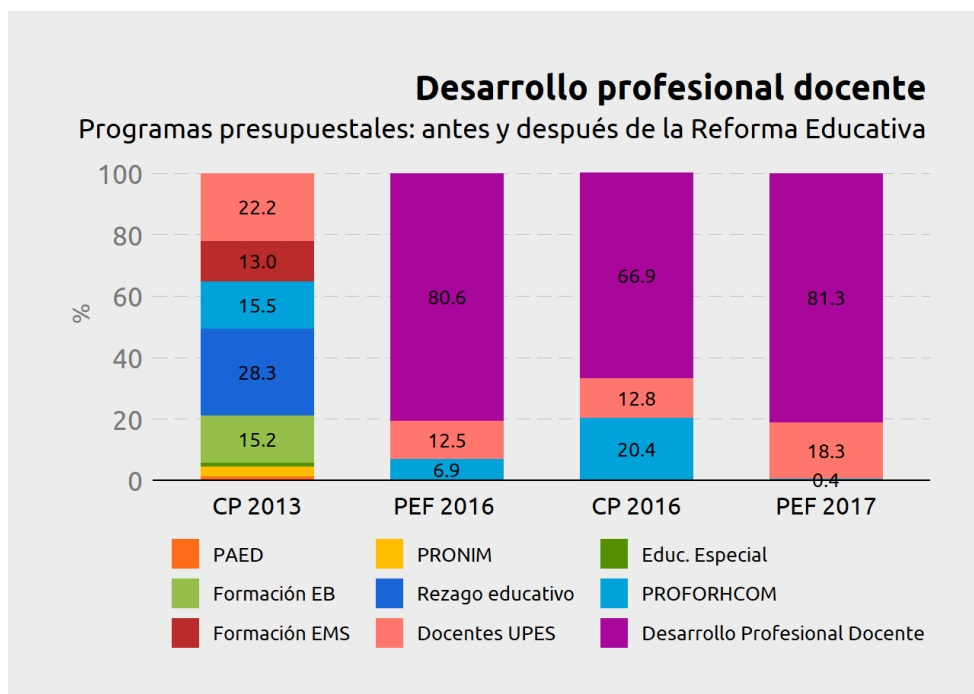


Figura 3.3:
Desarrollo profesional docente

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

3.4 Desarrollo profesional docente, después de la Reforma

Con la Reforma Educativa, el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo se constituyen como el **Sistema Nacional del Servicio Profesional Docente**. Este Sistema precisa los términos y criterios conforme a los cuáles se llevarán a cabo los concursos de oposición para el ingreso al servicio, define el perfil, los parámetros e indicadores para medir el desempeño de los docentes que imparten cualquier nivel de educación básica y media superior. El Sistema del Servicio Profesional Docente tiene los siguientes objetivos:

- Institucionalizar el SPD, con el fin de contribuir a que la educación básica y media superior que imparte el Estado, alcance los niveles de calidad a que los mexicanos tienen derecho.
- Asegurar que el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio se regulen conforme a mecanismos que permitan a los maestros acreditar sus conocimientos, aptitudes y capacidades.

La promoción y formación antes de la Reforma estaba enfocada, principalmente, en los docentes de la educación básica. Con la creación del Sistema Nacional del Servicio Profesional Docente, la institucionalización de la promoción y formación continua se extiende a los niveles educación media superior y superior.

La fusión de programas presupuestales fue una modificación a partir de la Reforma Educativa. Como se observa en la figura 3.3 y cuadro 3.2, en el año de aprobación de la Reforma (2013) eran ocho programas para la formación de los docentes en los tres niveles educativos. Después de la Reforma, seis de los ocho programas pasan a ser parte del Programa para el Desarrollo Profesional Docente.

Programa	CP 2013	(%) 2013	PEF 2016	(%) PEF 2016	CP 2016	(%) CP 2016	PEF 2017	(%) PEF 2017
PAED	19.9	1.2	-	-	-	-	-	-
PRONIM	52.2	3.2	-	-	-	-	-	-
Programa de Fortalecimiento a la Educación Especial y de la Integración Educativa	23.3	1.4	-	-	-	-	-	-
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica	249.0	15.2	-	-	-	-	-	-
Acciones compensatorias para Abatir el Rezagó Educativo en Educación Inicial y Básica	462.1	28.3	-	-	-	-	-	-
PROFORHCOM	252.5	15.5	226.5	6.9	292.9	20.4	7.4	0.4
Formación de docentes de la educación media superior	212.3	13.0	-	-	-	-	-	-
Programa de Carrera Docentes (UPES)	362.3	22.2	412.1	12.5	183.5	12.8	372.9	18.3
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	-	-	2,645.8	80.6	961.3	66.9	1,654.1	81.3
Total	1,633.5	100.0	3,284.4	100.0	1,437.8	100.0	2,034.3	100.0

Cuadro 3.2: Gasto para la promoción y formación continua de los docentes: antes y después de la Reforma Educativa

Nota 1 Cifras en millones de pesos.

Nota 2 Ver sección *Abreviaturas* para los acrónimos

Nota 3 PEF hace referencia al presupuesto aprobado

Nota 4 CP hace referencia al presupuesto ejercido

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información SHCP (2012), SHCP (2014), SHCP (2015), SHCP (2017) y SHCP (2016).

Este programa ha sufrido disminución en su presupuesto asignado de 2016 a 2017. Mientras que el presupuesto asignado en 2016 fueron 2,645.8 mdp, en 2017, este presupuesto descendió a 1,645.1 mdp. De acuerdo con sus reglas de operación, el programa asigna el 56.2 % de los recursos para los docentes de educación básica, 37.8 % y 6.0 % para los de educación superior y media superior. En cuanto al Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias (PROFORHCOM) y Programa Carrera Docentes UPES, ambos han tenido reducciones. De 2013 a 2017, los presupuestos cayeron 97.4 % y 10.1 % en términos reales, respectivamente.

3.5 Evaluación del Sistema Nacional de Educación, antes de la Reforma

La provisión de la educación pública puede ser evaluada a partir de tres indicadores:

- Cobertura
- Calidad del SEN
- Inequidad en la calidad de los servicios educativos

La medición de la cobertura de cada tipo de educación ha sido un tema atendido por la SEP desde hace varias décadas. Desde 1990 en las estadísticas oficiales de la secretaría se reportan la cobertura neta, bruta y otros indicadores educativos. Por otra parte, el segundo y tercer indicador han sido temas de discusión en los últimos años. Antes de la Reforma, la SEP era la única autoridad autorizada para evaluar al SEN. Las unidades responsables de este elemento eran la *Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP)*, la *Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (SPEP)* y el INEE.

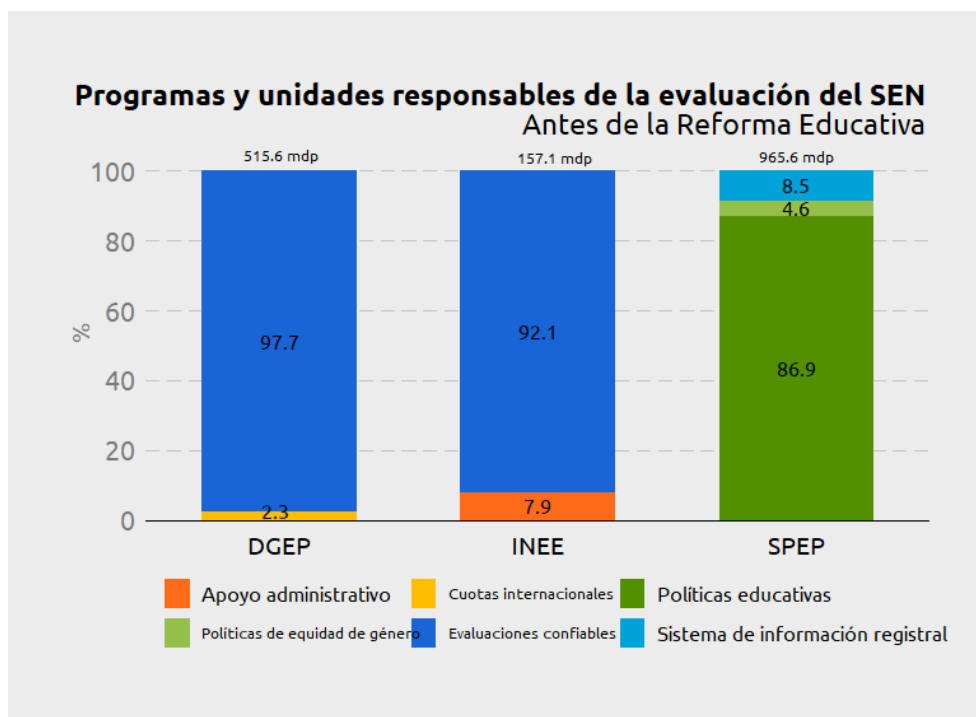


Figura 3.4:
Programas y unidades responsables de la evaluación del SEN

1 Los programas son los presentados en la Cuenta Pública 2013⁹.
Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

En el ejercicio fiscal 2013, el presupuesto ejercido por estas tres unidades responsables, en suma, fue 1,638.3 mdp, que correspondieron al 0.7 % del gasto ejercido por la SEP en la función educación, en dicho año. La SPEP era la unidad con la mayor cantidad de recursos y antes de la Reforma, el 58.9 % del presupuesto que destinaba la SEP para la evaluación del SEN estaba a cargo de esta subsecretaría (965.6 mdp). En segundo lugar, la DGEp estaba a cargo del 31.5 % (515.6 mdp) y el INEE del 9.6 % del gasto para evaluación (157.1 mdp). Estas tres unidades distribuían sus recursos de la siguiente forma (ver figura 3.4):

- La DGEp estaba a cargo de dos programas: 1) Cuotas por compromisos internacionales (2.3 % de su presupuesto ejercido en 2013) y 2) Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados (97.7 %).
- El INEE estaba a cargo de dos programas: 1) Actividades de apoyo administrativo (7.9 %) y 2) Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados (92.1 %).
- La SPEP estaba a cargo de tres programas: 1) Diseño y aplicación de la política educativa (86.9 %), 2) Diseño y aplicación de las políticas de equidad de género (4.6 %) y 3) Sistema de Información Registral (8.5 %).

Un instrumento para medir la calidad de los servicios educativos es mediante una prueba estandarizada y con representatividad estadística, que mida el nivel de logro académico de los alumnos en determinadas áreas del conocimiento. En el 2006 por primera vez, México diseña su primera prueba estandarizada, “Evaluación Nacional del Logro Académico” (ENLACE) para medir la calidad en los servicios educativos y tener un seguimiento longitudinal durante el tiempo.

Esta prueba se aplicaba a todos los niños cursando desde el tercero hasta el sexto año primaria y de primero a tercero de secundaria, y medía los niveles de logro en matemáticas, español y una materia rotativa. A partir de 2008, la prueba ENLACE también evaluaba a los jóvenes del último grado de educación media superior.

La DGEP era la unidad responsable del presupuesto para realizar la prueba ENLACE y los recursos estaban en el programa Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados. De acuerdo con la matriz de indicadores (MIR) del 2013¹⁰, el programa tiene el objetivo de contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica mediante la realización de evaluaciones de calidad del SEN para la toma de decisiones. Considerando las actividades que dicho programa reportó en su MIR 2013, la DGEP se encarga de realizar otros concursos y evaluaciones, además de la prueba ENLACE. Sin embargo, de acuerdo a la estructura programática¹¹ del ejercicio fiscal 2013, no es posible identificar el monto que se destina exclusivamente para ENLACE. Por lo tanto, se tomó el supuesto de que el gasto que se destina a la prueba está identificado totalmente por el programa Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados con actividad institucional **“Diseño y aplicación de la política educativa”**.

Considerando el supuesto anterior, el costo de la planeación, diseño, aplicación-logística y reportes de resultados de la prueba ENLACE en 2013, fue de 64.4 mpd, que representaron el **12.5 %** del gasto ejercido por la DGEP.

3.6 Evaluación del Sistema Nacional de Educación, después de la Reforma

A partir de la Reforma, el INEE se constituye como la institución autónoma constitucional para evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación básica y media superior. En el PEF 2017, el INEE tiene un presupuesto de 1,153.9 mdp (0.2 % del presupuesto educativo). Esta cantidad representa, en términos reales, 5.4 puntos porcentajes más que el presupuesto asignado en 2016.

En la figura 3.5 se aprecia el cambio que tuvo el presupuesto asignado a la SEP después de que el INEE deja de ser una institución a su cargo y, pasa a ser un ramo autónomo con presupuesto independiente. Antes de la Reforma, el INEE tenía un gasto de 157.1 mdp en el ejercicio fiscal 2013, que representaba el 0.03 % del gasto de la función educación. Para el 2017, el presupuesto que tiene asignado el INEE representa el 0.2 % de la función educación. Este aumento de recursos asignados al INEE, es resultado de su autonomía y después de la Reforma, el INEE tiene más prioridad en el gasto educativo.

Si se compara el presupuesto para la evaluación del SEN antes y después de la Reforma, el presupuesto aumenta 3.8 % en términos reales de 2013 a 2016. Después de la Reforma, el 60.3 % del gasto para educación está a cargo del INEE y el 39.6 % está a cargo de la SEP. En cuanto al presupuesto de la prueba ENLACE, el programa Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados continúa siendo un programa de la DGEP. El presupuesto para ENLACE muestra una variación negativa, en términos reales, después de la Reforma. Comparando el presupuesto que se ejerció en el año 2013 para la planeación, diseño, aplicación-logística y reportes de

¹⁰ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) Ejercicio Fiscal 2013. Disponible en [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4047/1/images/MIR/_E003/_2013\(1\).pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4047/1/images/MIR/_E003/_2013(1).pdf)

¹¹ La estructura programática es conjunto de clasificaciones, categorías y elementos programáticos ordenados de forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos (Art. 2, LFPRH).

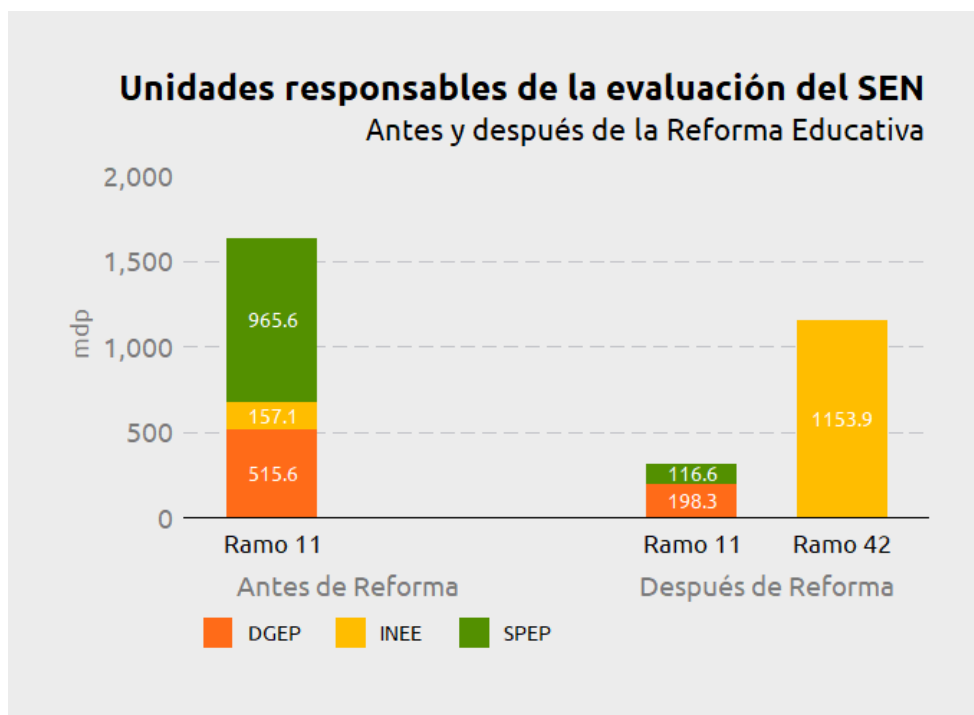


Figura 3.5:
Unidades responsables de la evaluación del SEN

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

resultados de la prueba ENLACE con el presupuesto asignado en el PEF 2016 se muestra un decrecimiento en los recursos de 7.6 % (ver figura 3.5)

3.7 Inclusión y equidad en la educación básica, antes de la Reforma

Antes de la Reforma Educativa, las políticas educativas dirigidas a distintos grupos en situación de vulnerabilidad¹² contaban con programa presupuestarios específicos. En otras palabras, existían programas exclusivos para atender las necesidades educativas de algunos grupos sociales. Por ejemplo, la educación básica de los niños de jornaleros migrantes. Los recursos de dichos programas se operaban de acuerdo con ciertas reglas, las cuales, especificaban los objetivos a alcanzar por medio del uso de recursos, población objetivo, criterios de selección de beneficiarios, rubros, obligaciones y derechos de los beneficiarios, procesos de rendición de cuentas, entre otros.

En el ejercicio fiscal 2013, los grupos en situación de vulnerabilidad eran:

- Niños, niñas y adolescentes indígenas
- Niños, niñas y adolescentes migrantes
- Madres estudiantes jóvenes
- Población rural agrícola

¹² De acuerdo a la Congreso de la Unión (2004), los grupos sociales en situación de vulnerabilidad son aquellos núcleos de población y personas, que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

Los programas presupuestarios exclusivos para ocuparse de la educación de dichos grupos eran los siguientes:

- Acciones compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica
- Escuela siempre abierta a la comunidad
- Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena
- PAED
- PRONIM
- Promajoven
- Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena

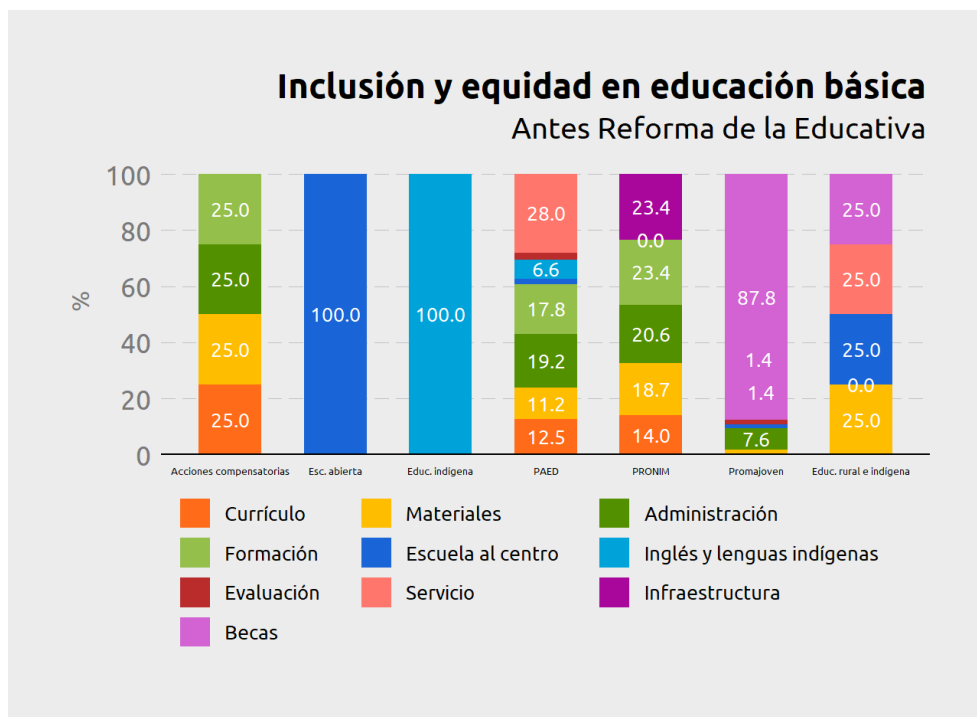


Figura 3.6:
Inclusión y equidad en la educación básica

Nota 1 La distribución del gasto cada programa entre los distintos rubros se determina a partir de las reglas de operación. Con base en los tipos de apoyos que el programa ofrecía y el porcentaje destinado a éstos, se distribuyó el presupuesto total de cada programa.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

En el ejercicio fiscal 2013, considerando únicamente el dirigido a educación básica, el gasto agregado de estos programas fue de 5,225.1 mdp; es decir, el 1.0 % del gasto educativo era enfocado en las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Con el propósito de interpretar para qué objetivos y componentes del SEN gastaron se gastaron dichos recursos, se presenta la figura 3.7.

Del presupuesto educativo dirigido a los grupos en situación de vulnerabilidad, el mayor porcentaje fue para la edición, edición y producción de materiales educativos (1,200.7 mdp). Por el contrario, la evaluación de los programas (4.5 mdp), infraestructura educativa (48.6 mdp) y enseñanza del idioma inglés y lenguas indígenas (76.3 mdp) gastaron las menores proporciones. En la figura 3.6 se muestra la distribución de cada programa en términos de objetivos y elementos del SEN.

Inclusión y equidad en educación básica Antes de la Reforma Educativa

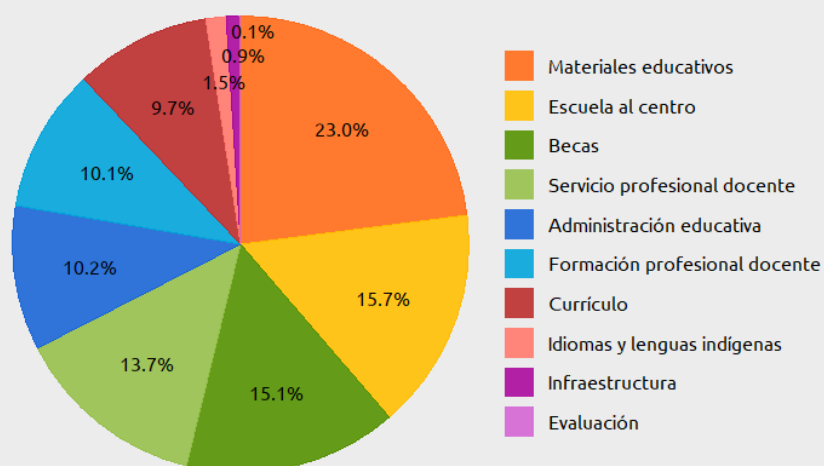


Figura 3.7:
Inclusión y equidad en la educación básica antes de la Reforma Educativa

Nota 1 La distribución del gasto cada programa entre los distintos rubros se determina a partir de las reglas de operación. Con base en los tipos de apoyos que el programa ofrecía y el porcentaje destinado a éstos, se distribuyó el presupuesto total de cada programa.

Nota 2 La distribución corresponde al presupuesto ejercido en el ejercicio fiscal 2013

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

El programa que abarcaba la atención de un mayor número de componentes y objetivos del SEN era el PAED. Sus recursos se utilizaban para vigilancia del currículo, edición y producción de materiales educativos, administración, formación profesional docente, objetivos de la política escuela al centro, enseñanza de lenguas indígenas, evaluación del mismo programa e infraestructura. Le seguían, PRONIM, Promajoven y Acciones compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica a cargo del CONAFE y Programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena. Había dos programas focalizados únicamente en una política educativa: Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena (enseñanza de lenguas indígenas) y escuela siempre abierta (escuela al centro). Antes de la Reforma Educativa, la inclusión y equidad en la educación básica estaba determinada por programas con diferentes objetivos y criterios de distribución. Sin embargo, esta estructura pudo estar representando duplicación de recursos humanos y financieros.

3.8 Inclusión y equidad en la educación básica, después de la Reforma

A partir de la Reforma los siete programas que atendían la inclusión y equidad en la educación básica se fusionan en cuatro, los cuales no especifican qué tipo de apoyo en términos de objetivos o elementos del SEN, otorgan. En otras palabras, son programas dirigidos a todo tipo de poblaciones, incluidas las que están en situación de vulnerabilidad. Los programas creados a partir de esta Reforma son:

- Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE)
- Programa Nacional de Becas (PNB)
- Educación inicial y básica comunitaria

Crear PSROP implica crear las ROP que los delinearán. Por esta razón, las ROP de estos nuevos programas definieron a sus poblaciones objetivos, pero en su mayoría, no definen el porcentaje que recibe cada tipo de apoyo. Esto implica, que la distribución de los recursos entre los objetivos y elementos del SEN (materiales educativos, formación profesional docente, evaluación, escuela al centro, etcétera).

Las poblaciones beneficiarias del PIEE son los estudiantes indígenas, migrantes y con discapacidades. Los beneficiarios del Programa Nacional de Becas son, entre otros, los estudiantes indígenas. Finalmente, el programa Educación Inicial y Básica Comunitaria tiene como beneficiarios a los estudiantes en localidades con alto grado de marginación¹³.

Después de la Reforma Educativa se simplifica la distribución central de los recursos y las decisiones sobre cuánto destinar a cada tipo de apoyo pasan a cargo de las autoridades estatales y locales. En las reglas de operación de los programas creados a partir de la Reforma sólo se especifica el porcentaje que se destinará a gastos de operación de la Secretaría y el porcentaje que se distribuirá entre las entidades. Con este rediseño, no se tiene certeza de la distribución del gasto entre las necesidades y políticas. Una contribución importante a la inclusión y equidad fue la ampliación de la cobertura. La educación media superior y superior son incluidas como población objetivo.

Para 2017, el presupuesto asignado a los programas para mejorar la inclusión y equidad, creados a partir de la Reforma, es de **5,145.9 mdp (0.8 % del presupuesto educativo)**. Con el fin de ser comparables con los programas anteriores a la Reforma, se consideró únicamente el presupuesto perteneciente a la subfunción educación básica. La distribución de dichos recursos entre las poblaciones vulnerables en educación básica es la siguiente (ver figura 3.8):

1. Estudiantes indígenas: son beneficiarios del Programa Nacional de Becas (160.6 mdp) y Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (144.2 mdp).
2. Estudiantes migrantes: son beneficiarios del Programa Nacional de Becas (68.8 mdp) y Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (35.6 mdp)
3. Estudiantes de educación especial: son beneficiarios del Programa Nacional de Becas (32.4 mdp) y Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (35.6 mdp)
4. Estudiantes de telesecundaria: son beneficiarios del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (13.2 mdp)
5. Estudiantes en localidades con alto grado de marginación: son beneficiarios del programa Educación Inicial y Básica Comunitaria (4,271.7 mdp)

Después de la Reforma Educativa, **las reglas de operación de los programas transfieren a las entidades federativas, la decisión sobre qué elementos del Sistema Educativo Nacional o políticas educativas atender**. Por esta razón no es posible, a nivel federal, determinar la distribución de los recursos.

¹³ Para mayor información sobre población objetivo, potencial y componentes del programar, consultar Reglas de Operación del Programa (SEP, 2016)

Inclusión y equidad en educación básica: grupos vulnerables Después de la Reforma Educativa

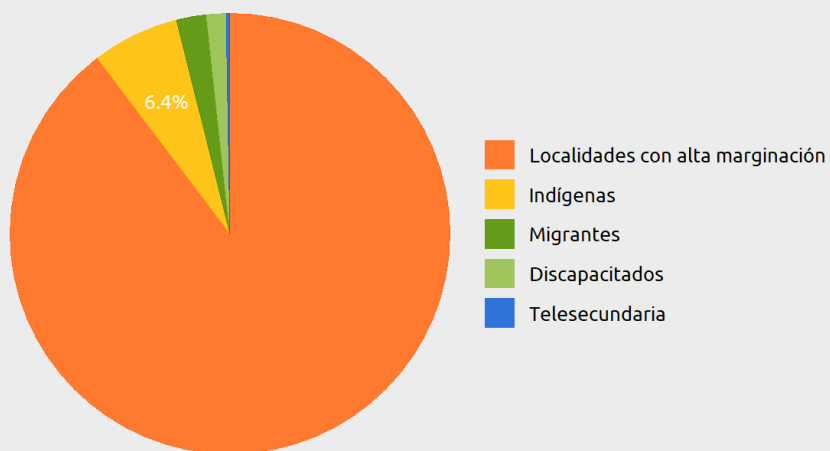


Figura 3.8:
Inclusión y equidad en la educación básica después de la Reforma Educativa

Nota 1 Se consideró el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2017.
Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

4 Sostenibilidad a largo plazo

El gasto en educación es un gasto de desarrollo social, esto lo identifica como un gasto que tiene el objetivo de mejorar el bienestar de las personas. Para el presupuesto educativo eficiente, eficaz y equitativo sostenido a largo plazo, es necesario considerar el cambio demográfico como una condición necesaria.

Como ya se mencionó, el nivel del gasto educativo está determinado principalmente por tres factores:

- El mandato constitucional establece la educación preescolar, la primaria y la secundaria, y desde 2012, educación media superior como obligatorias (CPEUM artículo 3 y Ley General de Educación artículo 4)
- La transición demográfica
- La transición educativa

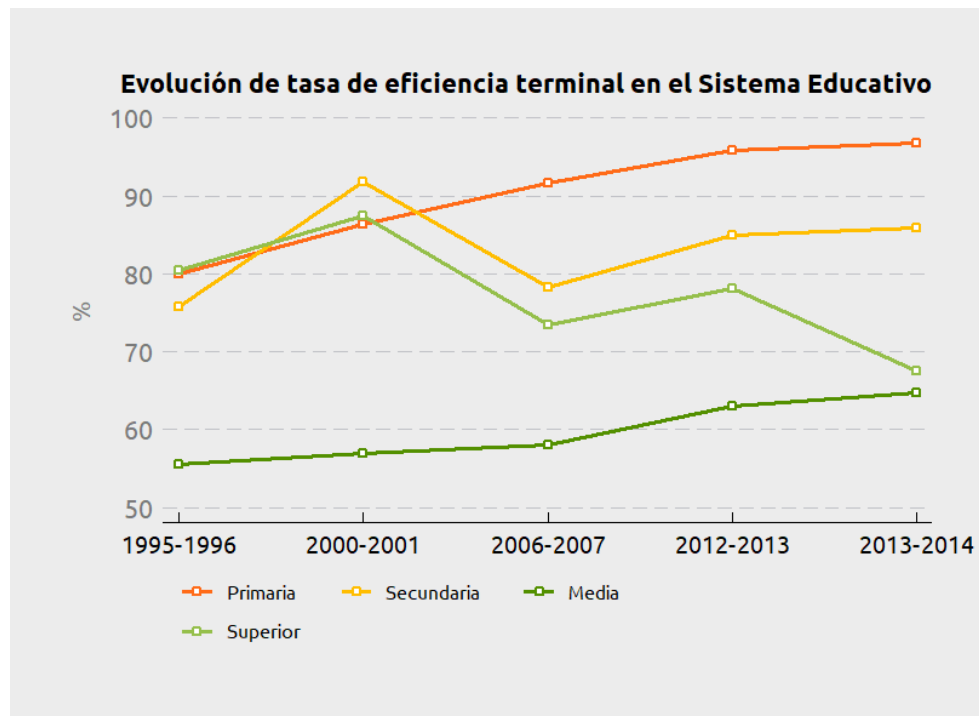


Figura 4.1:
Eficiencia del Sistema Educativo

Nota 1 En Educación Superior se utiliza tasa de absorción a falta de datos.
Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información del SIGED, SEP.

Estos tres factores son variables necesarias y complementarias para determinar el nivel y distribución del gasto entre los tipos de educación porque te permiten asignar los suficientes recursos para atender la demanda educativa que los necesita.

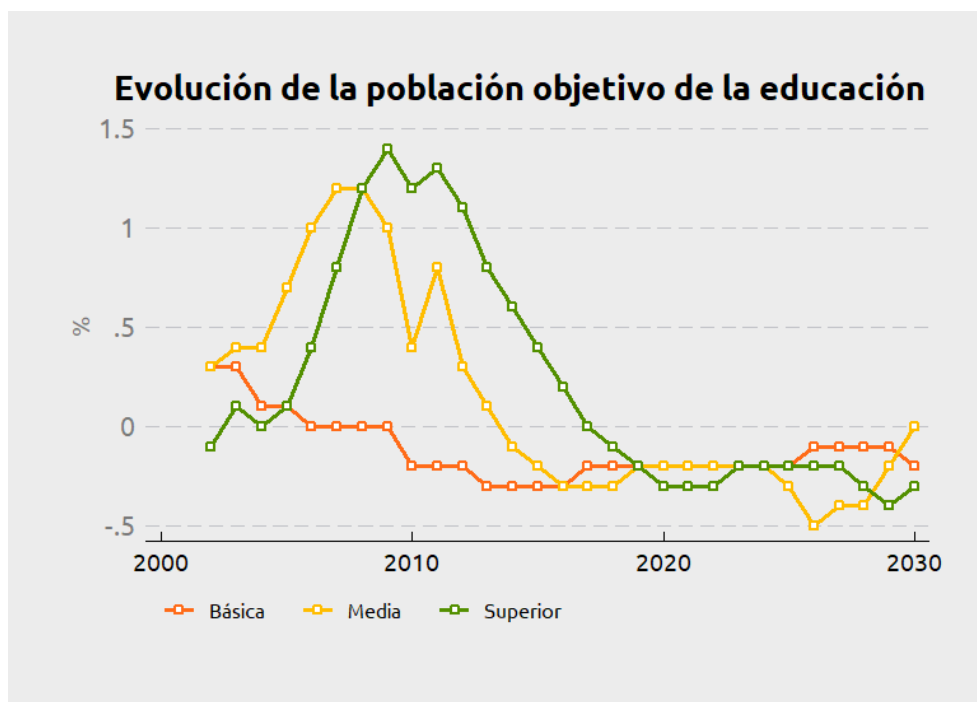


Figura 4.2:
Proyección de población objetivo del Sistema Educativo

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información del CONAPO (2013).

Considerando el primer factor, la educación básica y media superior al ser educaciones obligatorias son prioridades para el gobierno federal; por lo tanto, sus presupuestos han tenido crecimientos considerables. De 2001 a 2016, el presupuesto de educación básica creció 33.7 % y el presupuesto de educación media superior creció 87.9 %, ambos porcentajes en términos reales. Tomando el segundo factor, en la figura 4.1, se observa que la población en edad de demandar educación básica (población entre 3 y 15 años de edad) ha tenido tasas decrecientes desde 2010, mientras que la población en edad de demandar educación media y superior (población entre 18 y 22 años) ha estado creciendo a tasas positivas y con variaciones superiores a la población en edad de demandar educación básica.

En cuanto al tercer factor: la transición educativa, la figura 4.2 muestra las tasas de eficiencia terminal del nivel primaria, secundaria y educación media superior; y la tasa de absorción de la educación superior. Por un lado, la educación primaria está por alcanzar la tasa de eficiencia terminal del 100 %. Por el otro, la educación superior ha tenido un decrecimiento en su tasa de absorción de 3.0 %. Este indicador pone de manifiesto la falta de capacidad del sistema para atender a los jóvenes que demandan estudios profesionales.

Para tener un gasto educativo sostenible, más allá de la tasa de crecimiento del gasto, se deben considerar otras variables como el crecimiento de las poblaciones por edades, la capacidad y eficiencia del Sistema Educativo por tipos de educación y el tamaño de la demanda educativa que se tendrá a largo plazo. Considerando la transición demográfica de nuestro país y la eficiencia del SEN, la composición del gasto educativo ya no es efectiva para tener una educación de calidad.

5 Ejercicio Simulador CIEP v3

Para comprender más a fondo los efectos que tiene la transición demográfica en el nivel de gasto educativo y la incidencia de este gasto en el ingreso de las personas, se presenta un ejercicio con el Simulador Fiscal CIEP V.3, que se encuentra en la página <http://simuladorfiscal.ciep.mx/>.

Las condiciones iniciales en el simulador son las siguientes:

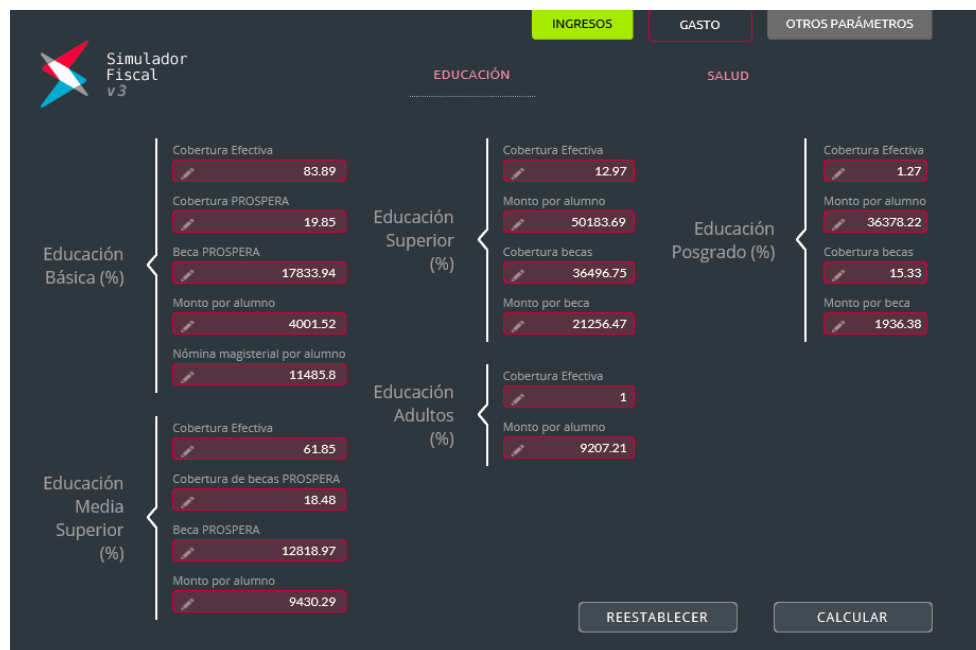


Figura 5.1:
Simulador CIEP v03: resultado 01

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información Simulador Fiscal CIEP V.3.

Las cuáles reflejan una incidencia de la figura 5.2.

Este análisis de incidencia corresponde a todo el SEN. Toda persona que haya reportado en la ENIGH 2014 recibir servicios educativos de una institución con sostenimiento público está considerada y distribuida en diez deciles de acuerdo a su nivel de ingreso.

Los supuestos considerados para dicha simulación:

- Para cobertura, se considera número de matriculados en una educación pública y número de no matriculados para cada tipo de educación que están reportados en la ENIGH 2014.
- La cobertura efectiva se refiere al número de alumnos inscritos en un nivel educativo en las edades normativas correspondientes, por cada cien en el mismo grupo de edad.

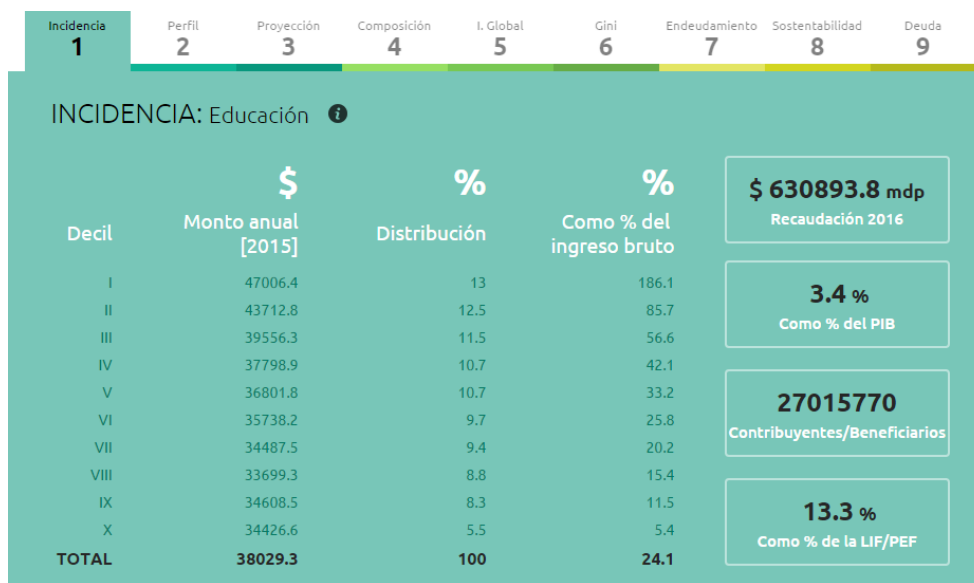


Figura 5.2:
Simulador CIEP
v03: resultado 02

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información Simulador Fiscal CIEP V.3.

La interpretación de este indicador se refiere que a medida que aumenta tanto la eficacia del Sistema Educativo como el interés de la población en la educación, la población escolar en cada nivel educativo estará mayormente compuesta por generaciones escolares con las edades normativas correspondientes a dicho nivel. En este sentido, el indicador da, de forma aproximada, una medida de la atención de los servicios educativos a la población con edades típicas de cursar cada uno de los niveles educativos de la educación básica. Entre más cercano a cien se encuentre el indicador, más niños y jóvenes con las edades normativas para hacerlo se inscriben al nivel correspondiente.

Costo de la nómina educativa por alumno se refiere al gasto total del presupuesto FONE Servicios Personales entre el número de matriculados en educación básica.

Ya consideradas las condiciones iniciales, se llevará a cabo una simulación considerando el cambio en la siguiente variable: *Disminuir el gasto de educación superior a 47,698.6, resultado de la disminución del presupuesto asignado a esta subfunción en PEF 2016.*

Los cambios reflejan una incidencia de:

La intuición económica detrás de los cambios de incidencia es: La oportunidad de recibir una educación a la edad normativa que corresponde aumenta conforme aumenta el ingreso de las personas. Al reducirse el presupuesto de educación superior, los primeros en ser atendidos serán los jóvenes entre 18 y 22 años más ricos. Por esta razón, la incidencia cambia y la distribución del gasto es más regresiva.

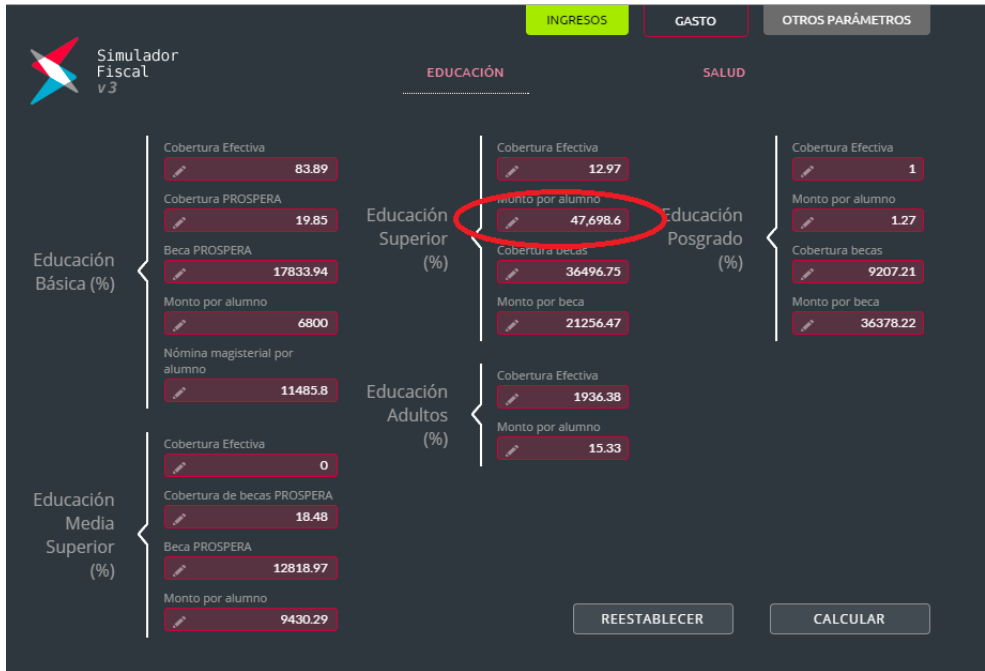


Figura 5.3:
Simulador CIEP
v03: resultado 03

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información Simulador Fiscal CIEP V.3.

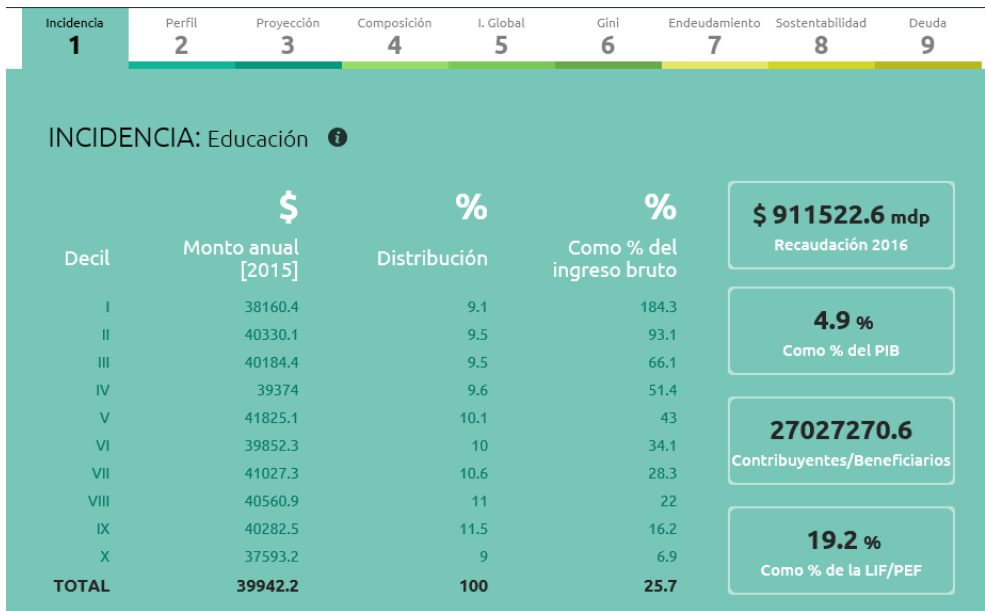


Figura 5.4:
Simulador CIEP
v03: resultado 04

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información Simulador Fiscal CIEP V.3.

6 Comentarios finales

A partir de la Reforma Educativa, el SEN ha cambiado. Se está transitando de un sistema que tenía los objetivos de la cobertura y la enseñanza, a uno con los propósitos de calidad y aprendizaje. Con la Reforma de 2013, se hicieron tres cambios en el SEN que tienen implicaciones en la asignación, distribución y eficiencia del gasto educativo:

- Se reconocen otros actores educativos como elementos del Sistema Educativo
- Se define qué es la calidad de la educación, y por ende, cómo medirla
- Se reconoce que es necesaria la participación activa de los elementos, es decir, todos los elementos deben estar involucrados en la gestión del Sistema

El objetivo de este documento fue agrupar dichos elementos, en las siguientes categorías:

- Escuela al centro
- Desarrollo profesional de los maestros
- Evaluación
- Inclusión y equidad en la educación básica

La Reforma Educativa modificó la gestión de los recursos para atender los elementos anteriores. Sin embargo, **la composición del gasto no fue modificada**. Después de la Reforma se sigue gastando para atender los mismos elementos y sin modificaciones significativas en el monto y forma de gastar los recursos.

Con respecto a los recursos dirigidos a la **infraestructura educativa** en las escuelas, el INIFED ha destinado 18,404.6 mdp para llevar a cabo 12,487 proyectos relacionados con seguridad estructural, sanitarios, mobiliario y equipo, sistema de bebedores, accesibilidad, áreas de servicios administrativos, infraestructura y usos múltiples. Son acciones necesarias implementadas en un proyecto con estándares de transparencia, pero la Reforma sigue sin discutir el tema de los recursos para llevar a la práctica la autonomía de gestión.

En relación al **desarrollo profesional docente**, el Sistema Nacional del Servicio Profesional Docente precisó los términos y criterios sobre el proceso de ingreso, promoción, profesionalización de los docentes. En otras palabras, organizó la carrera magisterial. Los recursos para llevar a cabo dichos procesos se reorganizaron en tres programas presupuestarios. Sin embargo, la gestión quedó intacta. En cuanto a la formación inicial, los recursos dirigidos a las normales no han sido discutidos y tampoco evaluados.

En la **evaluación**, el INEE constituye un organismo autónomo con un presupuesto de 1,153.9 mdp. Sin embargo, la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP continúa a cargo administrativa y financieramente de la prueba por excelencia de la evaluación del logro académico (ENLACE).

Finalmente, en cuanto a **inclusión y equidad** en la educación básica. La Reforma Educativa fusionó los programas que atendían poblaciones vulnerables exclusivamente, con el fin de evitar esfuerzos duplicados. No obstante, las reglas de operación de los nuevos programas no destinan la misma cantidad de recursos a dichas poblaciones. Por lo tanto, después de la Reforma, las poblaciones vulnerables reciben menos recursos con acciones menos focalizadas.

Si bien la Reforma fue un gran avance en términos de regulación, transparencia y rendición de cuentas, para tener un gasto que sea un instrumento eficaz, eficiente y equitativo para una educación de calidad son necesarios cambios en la estructura y distribución del presupuesto. Las primeras preguntas que se deben responder son ¿para qué que queremos gastar?, ¿en quiénes queremos gastar?, y, ¿cómo mediremos la eficacia, eficiencia y equidad del gasto educativo?

6 Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf. Consultado el día 22 de octubre de 2017.
- Aguilera, A. (2014). Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primaria. Technical report, INEE. Consultado el día 03 de julio de 2017.
- CEFP (2014). Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>. Consultado el día 15 de julio de 2017.
- CIEP (2017). Implicaciones del paquete económico 2017. Consultado el día 12 de mayo del 2017.
- CONAPO (2013). Proyecciones de la población 2010-2050. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>. Consultado el día 30 de mayo de 2017.
- Congreso de la Unión (1993). Ley general de educación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_220317.pdf. Consultado el día 18 de mayo del 2017.
- Congreso de la Unión (2004). Ley general de desarrollo social. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf. Consultado el día 18 de mayo del 2017.
- Congreso de la Unión (2006a). Ley de coordinación fiscal. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf. Consultado el día 18 de mayo del 2017.
- Congreso de la Unión (2006b). Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>. Consultado el día 18 de mayo del 2017.
- Congreso de la Unión (2013a). 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. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017. Consultado el día 18 de febrero de 2017.
- Congreso de la Unión (2013b). Iniciativa de reforma a los artículos 3 y 73 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/032_DOF_26feb13.pdf. Consultado el día 08 de julio de 2017.
- Curveys, K. (2011). Well-being at school: does infrastructure matter? Disponible en <https://www.oecd.org/edu/innovation-education/centreforeffectivelearningenvironmentscele/49167628.pdf>. Consultado el día 04 de junio del 2017.
- Hanushek, Eric A y Woessmann, L. (2012). Schooling, educational achievement, and the latin american growth puzzle. *Journal of Development Economics*, 99(2):497–512. Consultado el día 20 de julio del 2017.

- INIFED (2017). Portal de escuelas al CIEN. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/escuelas-al-cien>. Consultado el día 15 de julio de 2017.
- OCDE (2013). Education at glance 2013: OECD indicators. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>. Consultado el día 05 de mayo del 2017.
- OCDE (2015). Education at glance 2015: OECD indicators. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>. Consultado el día 05 de mayo del 2017.
- SEP (2016). Reglas de operación del programa para la inclusión y equidad educativa. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467934&fecha=28/12/2016. Consultado el día 22 de octubre de 2017.
- SEP e INEGI (2013). Censo de escuelas, maestros, alumnos de educación básica y especial 2013 (cemabe). Disponible en <http://cemabe.inegi.org.mx/>. Consultado el día 25 de marzo de 2017.
- SHCP (2012). Presupuesto de egresos de la federación 2013. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/>. Consultado el día 04 de junio del 2017.
- SHCP (2014). Cuenta pública 2013. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica. Consultado el día 04 de junio del 2017.
- SHCP (2015). Presupuesto de egresos de la federación 2016. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2016/>. Consultado el día 04 de junio del 2017.
- SHCP (2016). Presupuesto de egresos de la federación 2017. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2017/>. Consultado el día 04 de junio del 2017.
- SHCP (2017). Cuenta pública 2016. Disponible en <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>. Consultado el día 04 de junio del 2017.
- Transparencia Presupuestaria (2016). Glosario. Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>. Consultado el día 15 de julio de 2017.

