

AGENTES Y RECURSOS

Introducción

Este apartado contiene tres constructos y dos fichas temáticas. En el primer constructo se intenta responder a la pregunta ¿cuáles son las características de los alumnos, docentes y directores de educación básica y media superior?; para ello, en esta actualización del *Panorama Educativo de México*, se presenta información relativa a los perfiles de los alumnos, docentes y directores de educación secundaria, así como de los docentes de educación media superior (EMS). El segundo constructo contiene información referida a la existencia de al menos una computadora para uso educativo en las escuelas primarias y secundarias, con la cual se intenta responder a la pregunta ¿existe una disponibilidad mínima de recursos informáticos dedicados a la enseñanza en las escuelas de educación básica? El tercer constructo refiere a ¿cuánto gastan el Estado y la sociedad en la formación integral de la población, especialmente en educación obligatoria?

Estos constructos van acompañados por dos fichas temáticas. La primera (AR-1) integra información para responder ¿cuáles son las características de las supervisiones escolares de educación básica?, mediante la presentación de algunas características de los supervisores escolares, la constatación de la existencia de personal de apoyo al trabajo de la supervisión y la descripción de la infraestructura física educativa de sus oficinas (características del inmueble y existencia de espacios y equipo, así como de servicios), mientras que la segunda (AR-2) contiene estadísticos sobre la disponibilidad de computadoras e internet en los planteles de EMS.

Los datos provienen de las Estadísticas Continuas del Formato 911 hacia principios del ciclo escolar 2016-2017, del Módulo de Supervisión Escolar con corte a junio de 2017, de los cuestionarios de contexto anexos al Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en su modalidad de Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN) aplicados en 2017 y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el periodo 2008-2016.

Los perfiles de alumnos, docentes y directores permiten observar las características típicas de quienes forman parte del Sistema Educativo Nacional (SEN). La desagregación por tipo de servicio, escuela o plantel muestra la información más importante, porque refleja la segmentación existente de la población dentro del SEN y proporciona datos el personal que la atiende. Los que enfrentan mayores dificultades en sus interacciones cotidianas son aquellos que asisten y trabajan en las escuelas indígenas, comunitarias,

telesecundarias, telebachilleratos, bachilleratos interculturales, bachilleratos integrales comunitarios y telebachilleratos comunitarios.

La información que se proporciona sobre las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) permite identificar en qué tipo de servicio y entidad federativa se cuenta con mayor o menor disponibilidad de al menos una computadora para uso educativo y cuántas de éstas tienen conexión a internet en las escuelas primarias y secundarias del país. Además, mediante una aproximación histórica permite dimensionar el avance en lograr la disponibilidad de una computadora para uso educativo y con conexión a internet para cada escuela primaria y secundaria del país. Por otro lado, la ficha temática que muestra la línea base con la proporción de planteles-escuela de EMS (planteles con una sola escuela) con al menos una computadora por cada ocho alumnos y además con conexión a internet por tipo de servicio muestra que, nuevamente, son las escuelas indígenas, comunitarias, telesecundarias, telebachilleratos, bachilleratos interculturales, bachilleratos integrales comunitarios y telebachilleratos comunitarios donde se observan las mayores carencias. La información contenida en el apartado "Estructura y dimensión del Sistema Educativo Nacional" muestra también que estos servicios se encuentran en localidades pequeñas, aisladas y marginales, de modo que pone en entredicho la capacidad del Estado (entidades federativas y municipios) para responder al mandato constitucional del derecho a una educación de calidad de todos los mexicanos.

Por último, se presenta una descripción del monto, la fuente y la evolución de los recursos que la sociedad y el Estado invierten en la formación integral de la población, especialmente en educación obligatoria. Este análisis es de interés debido a que las nuevas atribuciones adquiridas por el Estado mexicano a finales de la administración de Felipe Calderón Hinojosa y a principios de la de Enrique Peña Nieto, las cuales consisten en sumar la EMS a la educación obligatoria, así como en garantizar la calidad de esta última, representan un reto medular en materia de financiamiento, el cual deberá enfrentar no sólo el gobierno federal, sino también los gobiernos locales, e implican, además de una mayor inversión, un uso eficiente de los recursos.

Por lo anterior, la información que se presenta aquí no se limita a responder a cuánto asciende y cómo se integra el gasto en educación obligatoria: también trata de señalar algunos elementos que hacen falta para avanzar hacia un estudio de la suficiencia, la eficiencia y la equidad de dicho gasto. Para tal propósito la exposición comienza con la descripción de un indicador clave: el Gasto Nacional en Educación (GNE), el cual integra los recursos públicos destinados no sólo para educación sino además para otras dimensiones formativas, como la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología, así como los recursos privados por conceptos como inscripción, colegiatura, cuotas, uniformes, material y transporte escolar. El GNE relativo al Producto Interno Bruto (PIB) representa en promedio 6.5%; sólo el componente público de dicho gasto representa 5.1% del PIB,

por lo que la federación, los estados y los municipios contribuyen con poco más de tres cuartas partes de los recursos para la formación integral de los ciudadanos.

A diferencia de los gobiernos locales, el actual avance en materia de contabilidad gubernamental, rendición de cuentas, transparencia y datos abiertos del gobierno federal permite realizar un análisis detallado acerca del uso y el destino de los recursos públicos que éste dispone, de tal modo que es posible describir el Gasto Federal Ejercido en Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología (GFE), el cual es un extracto del GNE y representa alrededor de tres quintas partes de éste, mientras que como proporción del PIB representa 3.9%. El GFE no sólo resulta relevante porque es la parte más cuantiosa del GNE, sino también por los dos mecanismos mediante los que interviene para proveer bienes y servicios educativos a la población. Por un lado, casi la mitad del GFE se ejerce mediante los llamados Programas de Gasto Federalizado (PGF), es decir, recursos que reciben los gobiernos locales en los términos que establecen la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y los convenios de descentralización formalizados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Éstos destinan casi en su totalidad para el pago de la nómina del personal de los centros educativos transferidos a las entidades federativas; por otro lado, la mitad restante se ejerce por medio de Programas Federales (PF), con los cuales se implementan diversas acciones en conjunto (como prestar servicios, proveer bienes, otorgar subsidios, entre otras) con los gobiernos locales, es decir, éstos celebran convenios con el gobierno federal de tal modo que ambos aportan recursos.

Pero ¿cuánto del GFE se destina a educación básica, EMS y educación para adultos? El Gasto Federal Ejercido en Educación Obligatoria (GFEO) representa alrededor de 70% de éste, lo que equivale a 2.7% del PIB. La mayor parte del GFEO se ejerce mediante PGF, principalmente en educación básica; sin embargo, en EMS es distinto, pues la mayor parte de su gasto se ejerce por medio de PF. De acuerdo con la información presentada, se identificó que una gran parte de los recursos que la federación destina para EMS se ejerce por concepto de subsidios, cuyo propósito es cubrir parte de la nómina de este tipo educativo en las entidades federativas. Así, se observa una fortaleza normativa en el financiamiento federal a la educación básica, pues éste tiene sustento en la LCF, mientras que aparentemente hay una debilidad normativa en el financiamiento federal a la EMS, ya que el subsidio sólo se formaliza mediante un convenio de coordinación entre el gobierno federal y el gobierno local. Por ello, aunque, por un lado, un subsidio implica la participación estatal, es decir, es un incentivo para que el gobierno local se esfuerce por destinar recursos propios para la EMS; por otro lado, al no estar sustentado en una ley, un convenio de coordinación podría estar expuesto en mayor medida a recortes presupuestales.

La desagregación geográfica del GFEO permitiría determinar cuál es el grado de intervención del gobierno federal en el financiamiento a la educación obligatoria en las

entidades federativas. Sin embargo, la información del gasto ejercido mediante PF no siempre aparece desagregada a este nivel. Así, ya que la información sí lo permite, sólo se presenta aquella que da cuenta de la distribución del gasto federal ejercido mediante PGF entre las entidades federativas, especialmente de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), destinado para el pago de salarios en educación básica. Asimismo se presenta información del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), destinado para infraestructura educativa, y del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).