

MONITOREO CIUDADANO AL GASTO EDUCATIVO: SEGUIMIENTO A POLÍTICAS DE LECTURA Y MATEMÁTICAS EN CAMPECHE Y QUINTANA ROO

FELIPE J. HEVIA¹
ELISA MA. SALDAÑA MALAGAMBA²
ANA LUISA VIVEROS SALINAS³
SAMANA VERGARA-LOPE⁴

RESUMEN

Este artículo expone la falta de datos sobre los recursos económicos asignados al gasto educativo para abatir el rezago de aprendizajes en el nivel subestatal en México. Específicamente, no existen análisis respecto al monto y uso de los programas destinados a mejorar las habilidades de lectura y aritmética básica en los estados de Campeche y Quintana Roo. El objetivo es monitorear el gasto público de esos programas con el fin de mostrar su calidad y transparencia. Se seleccionaron los casos de Campeche y Quintana Roo y se analizó el gasto de partidas destinadas a mejorar la calidad educativa de los años 2014-2016. Se encontraron problemas de articulación entre las acciones y los programas, opacidad en la asignación de los recursos y en las acciones de mejora, y estrategias limitadas para abatir el rezago de aprendizajes. Finalmente, se discute sobre la necesidad de generar programas capaces de atender el rezago y mejorar la transparencia del gasto educativo.

Palabras clave: gasto educativo, participación social, acceso a la información, sociedad civil, presupuesto.

¹ CIESAS-Golfo, fhevia@ciesas.edu.mx, <https://orcid.org/0000-0002-4424-5320>.

² Redere, Red Social Pro Rendición de Cuentas A.C., felops11@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3152-8281>.

³ Redere A.C. Red Social Pro Rendición de Cuentas A.C., anaverosalinas@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4503-2327>.

⁴ Instituto de Investigaciones de la Educación, Universidad Veracruzana, samanavergaralope@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8029-3533>.

CITIZEN MONITORING OF EDUCATIONAL SPENDING: FOLLOW-UP TO READING AND MATHEMATICS POLICIES IN CAMPECHE AND QUINTANA ROO

ABSTRACT

This article reveals the lack of knowledge regarding the educational expenditure that is invested to reduce the learning gap at the sub-state level in Mexico. Specifically, there are no analyses regarding the amount and use of programs designed to improve reading and basic math skills in the states of Campeche and Quintana Roo. The objective: to monitor public spending on those programs, seeking to characterize the quality and transparency of educational spending. Methodology: two cases were selected, Campeche and Quintana Roo; the educational expenditure of items destined to improve the educational quality of the years 2014-2016 was analyzed. Results encountered: articulation problems were found between the actions and programs; opacity over allocation of resources and over improvement actions; and limited strategies to reduce the learning gap. Finally, the need to generate emerging programs able to address the lag of learning and to improve transparency of educational spending in education is discussed.

Keywords: Educational expenditure, social participation, access to information, civil society, budget.

ANTECEDENTES. EL REZAGO DE APRENDIZAJES EN MÉXICO Y EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN

La evidencia disponible respecto del logro educativo coincide en que una proporción importante de niños, niñas y adolescentes en México no adquiere los aprendizajes esperados en su tránsito escolar, inclusive los aprendizajes básicos de lectura y aritmética. Según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) correspondiente al año 2015, México se mantuvo por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en ciencias (416 puntos), lectura (423 puntos) y matemáticas (408 puntos), donde menos del 1% de los estudiantes mexicanos logran alcanzar niveles de competencia de excelencia (nivel 5 y 6) (OCDE 2016b, 1). Los resultados en matemáticas muestran que el 57% no tiene las competencias básicas: “los estudiantes que no alcanzan ese nivel pueden de vez en cuando realizar procedimientos rutinarios [...] pero tienen problemas identificando cómo una (simple) situación del mundo real puede ser representada matemáticamente” (OCDE 2016b, 3-4).⁵

Los bajos niveles educativos a los cuales nos referimos se expresan en los resultados de la Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional, una de las modalidades del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes, a cargo del Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE 2015, 2018b). Para 2015, en lectura, en 6° de primaria, el 49.5% de la población se ubicó en el nivel I (insuficiente) y, el 2.6%, en el nivel IV (sobresaliente). En matemáticas, en 6° de primaria, el 60.5% de los sujetos estaba en el nivel I, y sólo el 6.8% en el nivel IV, existiendo importantes diferencias por entidad federativa y por tipo de escuela (INEE 2015). En el caso de 3° secundaria, en 2017, en el dominio de lenguaje y comunicación, 33.8% se ubicó en el nivel I y, un 8.3%, en el nivel IV. Mientras que, en matemáticas, el 64.5% estaba en el nivel I y solo el 5.1% en el IV (INEE 2018b), mostrando nuevamente diferencias importantes según tipo de escuela, sostenimiento y entidad federativa.

Estos resultados son coherentes con otras investigaciones independientes. El proyecto Medición Independiente de Aprendizajes (MIA), una evaluación alternativa dirigida por ciudadanos, entrevistó a 8248 sujetos entre cinco y dieciséis años en los estados de Veracruz, Puebla, Yucatán y Quintana Roo en 2014-2015. Se encontró que un 40.9% de niños de 3° de primaria no podían leer una historia simple y un 17% de estudiantes de 3° de secundaria no podían responder una pregunta de comprensión inferencial de 2° de primaria. De igual forma, el 54.1% de los estudiantes de 3° de primaria no pudo resolver restas, y el 29% de

⁵ Cabe señalar que en esta prueba sólo está representado el 62% de la población nacional de jóvenes de quince años, debido a los bajos niveles de cobertura educativa para la población de mayor edad en México (OCDE 2016b, 6). Debido a esta cuestión, los resultados generales podrían ser incluso más bajos.

estudiantes de 3° de secundaria tuvo problemas para resolver divisiones simples (Vergara-Lope y Hevia, 2016, 62–66).

Estos datos definen un problema serio de “rezago de aprendizajes”, esto es: “la carencia de aprendizajes esperados respecto a la edad y grado escolar de los educandos” (Vergara-Lope y Hevia, 2016, 47), que afecta a una proporción preocupante de niños y jóvenes mexicanos que, aun yendo a la escuela, no adquieren los aprendizajes fundamentales para continuar con trayectorias escolares exitosas. Cabe señalar que estos bajos resultados fueron parte de los argumentos para los cambios legales denominados “reforma educativa” en 2013 (Martínez y Navarro Arredondo 2018; Andrade 2017).

Ahora bien, ¿cómo se distribuye el gasto educativo que se invierte para abatir el rezago de aprendizajes en el nivel subestatal en México?, en especial cuando no existen análisis respecto al monto y el uso de los programas destinados a mejorar las habilidades de lectura y aritmética básica en los estados de Campeche y Quintana Roo. Este problema es, precisamente, el eje del presente trabajo.

ABORDAJE TEÓRICO-METODOLÓGICO: EL GASTO EDUCATIVO COMO FACTOR ASOCIADO AL LOGRO EDUCATIVO

En investigación educativa realizada desde la economía y la ciencia política, la evidencia disponible sugiere que aquellos países que mejoraron el acceso, calidad y cobertura educativa se asocian de manera directa con mejoras en las condiciones de vida de la población en América Latina (Rivas y Sánchez 2016, 16), de ahí que exista especial interés sobre los procesos que inciden en el logro educativo.

Desde la economía de la educación, existen diversos análisis respecto a los diferentes factores asociados al logro educativo, tanto escolares como extraescolares (UNESCO 2015; Blanco 2013; OCDE 2016a; Banerjee 2016). El gasto educativo es un factor asociado al logro educativo que ha sido frecuentemente analizado, aunque sin generar evidencia concluyente, y existen documentos que no encuentran una relación clara entre mayor gasto y mejores resultados (Hanushek 1986; Patron y Vaillant 2012). Pero también se puede encontrar literatura que identifica una clara relación entre gasto y resultados educativos hasta cierto umbral (Baker 2012; Monteiro 2015), incluyendo países en vías de desarrollo (Dauda 2011). En esta nueva perspectiva, el gasto educativo hace una diferencia, “especialmente [en] los bienes y servicios que el dinero puede comprar”, como salario de profesores, tamaño de las clases, número de clases que se imparten, y gasto de capital en infraestructura y recursos de aprendizaje (Flores 2017, 159). Bajo esta perspectiva, el gasto educativo es central para asegurar equidad en educación, y es fundamental analizar cómo y dónde se realizan las inversiones gubernamentales (Ilie, Rose, y Zubairi 2018). Existen enormes desigualdades en gasto gubernamental entre países y al interior de países (UIS 2018), sin embargo, la evidencia sugiere que es la forma de gasto, más que el gasto en sí mismo, lo

que puede hacer una diferencia importante (Montoya Diaz 2012; Salazar 2014). Es importante subrayar que la eficiencia en el gasto no sólo se relaciona con temáticas de calidad, sino que también funciona como mecanismo de equidad (Formichella 2015).

Uno de los elementos fundamentales en el análisis presupuestal tiene que ver con la importancia de la transparencia y eficiencia al ejercer los recursos. En diversos países de América Latina existe investigación que asocia mayor eficiencia en el gasto educativo con más transparencia, mejoras regulatorias y control de calidad (Afonso, Romero-Barrutieta y Monsalve 2013), así como problemas de opacidad y de ejecución de ese gasto, como muestra el caso de Brasil (Gomes y Morgado 2007).

ABORDAJES ANALÍTICOS RESPECTO DEL GASTO EDUCATIVO EN MÉXICO

Los abordajes analíticos sobre el gasto educativo en México y su eficiencia suelen basarse en la información que genera la OCDE. En 2014 México gastó “3 703 dólares por estudiante en instituciones educativas de primaria a educación superior, considerablemente por debajo [del] promedio de la OCDE de 10 759 dólares” (OCDE 2018). Es el monto más bajo entre los países que pertenecen a este organismo y entre otros países de la región como Argentina, Brasil o Chile. Estos mismos datos advierten que en educación primaria el gasto por alumno se ubicó en 2 896 dólares. A pesar de esta cifra, relativamente baja, según los últimos datos disponibles,

en 2014 el gasto total en instituciones educativas de primaria a educación superior en México ascendió a 5.4% del PIB, por encima del promedio de la OCDE de 5.2%, pero ligeramente por debajo de otros países latinoamericanos, como Argentina (5.6%), Chile (5.5%) y Colombia (5.7%). Del mismo modo, el gasto en educación representó el 17.3% del gasto público total en México, la segunda mayor proporción entre los países de la OCDE después de Nueva Zelanda (18.7%) (OCDE 2018, 4).

Cabe señalar que este porcentaje es menor al que señala el Art. 25 de la Ley General de Educación, que fija en un 8% del PIB, del cual, al menos 1% deberá destinarse a la investigación (Horvath y Gracia 2013, 182). Por último, la OCDE destaca la alta proporción de gasto privado, en especial de los hogares mexicanos en años recientes. “En el 2014, las fuentes privadas representaron el 21% del gasto en instituciones educativas de la educación primaria a la educación superior en México, en comparación con una participación promedio de la OCDE del 15%” (OCDE 2018, 4-5).

Según la literatura revisada, el análisis del gasto en México se ha centrado en dos grandes características: 1) la alta proporción del gasto destinado al pago de remuneraciones de docentes y personal administrativo, y 2) la eficiencia educativa a nivel estatal. Respecto al primer punto, varios análisis coinciden en el peso del

pago de sueldos en el presupuesto educativo (Horbath y Gracia 2013; Márquez Jiménez 2015, 186):

Casi la totalidad del gasto educativo está atado al gasto corriente, principalmente en sueldos de docentes y personal administrativo [...] el gasto remanente, el que se destina a inversión física, equipamiento, materiales, programas educativos, etc., está sujeto a reglas y procedimientos desarticulados y a una deficiente coordinación entre las distintas dependencias que lo ejercen [...] el país no tiene una cultura fuerte de rendición de cuentas y transparencia. Además, la gestión de recursos educativos no está orientada a resultados (Campos, Jarillo y Santibáñez 2010, 4).

La segunda característica analizada es la eficiencia del gasto según cada entidad federativa. Se han realizado en las entidades diversos estudios que utilizan la metodología de libre disposición (FDH, por sus siglas en inglés), los cuales muestran una considerable variación en términos de eficiencia (Cárdenas y Ávila 2012; Cárdenas y García 2014; L. R. Moreno 2008; Vázquez Sánchez 2014). En este mismo sentido, se identifica una gran diversidad en la participación de las entidades federativas en la inversión educativa de sus estados (Campos, Jarillo, y Santibáñez 2010, 10-11). Dentro de esta temática, otros autores analizan el peso de los conflictos y el poder de los sindicatos para acceder a mayores recursos económicos por parte de la federación (Álvarez, García Moreno y Patrinos 2007; Vázquez Sánchez 2014).

Junto con estas tendencias, se estudiaron otros problemas relativos al gasto educativo, como la reducción de costos operativos por alumno, que “representa una estrategia de contracción de dicho gasto que compromete la calidad de la educación recibida por los estudiantes y se refleja en bajos rendimientos escolares en las pruebas educativas” (Horbath y Gracia 2013, 186). También se analizó la evolución del gasto en términos presupuestales, con un crecimiento sostenido pero limitado del presupuesto destinado a la educación por medio de 66 programas presupuestarios de la Función Educación en 2016 (Cortés 2015).

AUSENCIA DE INVESTIGACIÓN SOBRE GASTO EDUCATIVO DESTINADO AL REZAGO DE APRENDIZAJES

En la revisión realizada, sin embargo, no encontramos análisis específicos que examinen el ejercicio presupuestal de partidas especiales relacionadas con aprendizajes clave, en especial con programas destinados específicamente a promover la lectura y las matemáticas básicas en entidades federativas. De ahí que, insistimos, el problema de investigación que guía este trabajo es el desconocimiento del gasto educativo que se invierte para mejorar la comprensión lectora y la aritmética, ignorándose, de esta forma, la calidad y transparencia de los recursos monetarios. Por tanto, las preguntas que nos orientan son las siguientes: ¿cuáles son los programas específicos para mejorar estos aprendizajes básicos por parte del gobierno

federal o los gobiernos estatales? ¿Cuántos recursos se destinan a programas y acciones específicas para mejorar los aprendizajes básicos de lectura y matemáticas básicas? ¿En qué rubros gastan estos recursos los responsables administrativos? Para responder estas preguntas se optó por realizar un ejercicio de monitoreo ciudadano con la organización Redere A. C., durante los años 2016-2017, cuya metodología se explica a continuación.

METODOLOGÍA

Para alcanzar nuestros objetivos, se diseñó una investigación cualitativa basada en la metodología de monitoreo ciudadano, que se define como:

un mecanismo de participación ciudadana orientada al control social que consiste en la observación sistemática de una política, programa o servicio específico, llevado a cabo por ciudadanos organizados con el fin de supervisar su implementación, señalar potenciales anomalías y generar recomendaciones para la autoridad (Hevia 2016a, 9).

Según esta metodología, las fases que se llevan a cabo son tres: la primera identifica el estudio de caso y la política que quiere monitorear; la segunda tiene relación con la selección del estudio de caso, ya sea una política, programa, partida o servicio específico; y la tercera se centra en la construcción del corpus y la interpretación de la información.

Fase 1. Selección estudio de caso

En la primera fase se realizó una selección de estudios de caso (Yacuzzi 2005; Martínez Carazo 2006) en los estados donde se ejecutó el proyecto Medición Independiente de Aprendizajes, por parte del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Universidad Veracruzana (Hevia y Vergara-Lope 2016b). Para este estudio se presentan los casos de Campeche y Quintana Roo debido a su creciente complejidad sociodemográfica (Córdoba y Ordóñez y García de Fuentes 2003), a la concentración de rezagos sociales importantes y a sus altos índices de desigualdad (INEE 2018a; CONEVAL 2015), entre los años 2014 y 2016.

Fase 2. Identificación de políticas y programas que serán monitoreados

La segunda fase consistió en identificar las políticas y programas que serían monitoreados con base en los criterios de pertinencia para el mejoramiento de la lectura y las matemáticas básicas. Se seleccionaron dos políticas —el Sistema Básico de Mejora y la Política Nacional de Desarrollo de Materiales Educativos de Apoyo al Trabajo Didáctico en las Aulas—, que en 2015 y 2016 se ejecutaron mediante el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica

(PFCEB), el cual en 2016 se transformó en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE).

El criterio de selección se debió a la relevancia del programa y a las políticas para concentrar las acciones de mejora relacionadas explícitamente con la lectura, la escritura y las matemáticas básicas. Como resulta evidente, la propuesta para mejorar en el sistema educativo las capacidades mencionadas no se reduce a estas políticas, pero sí supone instrumentar acciones específicas para alcanzar las metas. Según los documentos normativos, en los años estudiados, el Sistema Básico de Mejora (SBM) estuvo a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica (SEP 2013b). Este sistema utilizó como referencia el “Índice de oportunidad para aprender” (EQUIP2 2008; SEP 2018), donde se afirma que la competencia en lectura y la disponibilidad de materiales constituyen dos factores que contribuyen a asegurar las oportunidades para aprender (OPA) en un nivel básico. Estas oportunidades no se pueden alcanzar sin estrategias como la producción de materiales adecuados y una pedagogía eficaz, aumentando en la base de la “Pirámide de la mejora educativa” los temas de escritura y matemáticas. En este sentido, según el SBM, la premisa “todos los alumnos consolidan su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas de acuerdo con su grado educativo” (SEP 2013b) se establece como condición de la “normalidad mínima escolar”, sumándola a las medidas para asegurar el tiempo ideal de trabajo para las materias.

La segunda política seleccionada fue la Política Nacional de Desarrollo de Materiales Educativos de Apoyo al Trabajo Didáctico en las Aulas. Ésta plantea entre las acciones estratégicas para asegurar el “buen uso de los materiales” que los docentes y el personal directivo y de supervisión reciban “formación para el uso y aprovechamiento e información acerca de su utilidad” a la par de realizar la “evaluación y sistematización del uso y prácticas con los materiales” y la adecuada “consulta e integración de materiales en las clases” (SEP 2013c).

Ambas políticas se insertan en la Estrategia 1.3. del Programa Sectorial de Educación 2013-2018: “Garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales educativos” (SEP 2013a). En ella se propone también “definir estándares curriculares que describan con claridad lo que deben aprender los alumnos del Sistema Educativo”, así como “instrumentar una política nacional de desarrollo de materiales educativos de apoyo para el trabajo didáctico en las aulas” (SEP 2013a). Esta estrategia, a su vez, corresponde al objetivo 3.1. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”, la cual se traduce —en el propósito de la estrategia 3.3.1— como: “lograr aprendizajes significativos” y “competencias para la vida” (Poder Ejecutivo Federal 2013).

Para instrumentar estas políticas de mejora sustantiva de lectura y matemáticas, a partir de 2014, la SEP fusionó una serie diversa de programas en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB), que operó en 2014-2015 con clave presupuestaria S246, y sujeto a Reglas de Operación (ROP),

mismo que en 2016 se convirtió en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) con clave S267.

Los recursos del Programa provienen del Capítulo 4000 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que corresponde a subsidios y transferencias y que lo autoriza la Cámara de Diputados como programa presupuestario. Los recursos del PFCEB/PFCE se transfieren a las entidades federativas para que las secretarías de educación estatales los operen apegados a las ROP; el monto se define año con año en el Convenio Marco de Coordinación que celebran la Secretaría de Educación Pública con las autoridades educativas locales de los gobiernos estatales para el desarrollo de programas presupuestarios federales que impulsan el desarrollo educativo en las entidades federativas a fin de fortalecer los aprendizajes y el desarrollo de los docentes de los niveles de educación básica.⁶

Fase 3. Implementación del corpus y análisis de la información

Para generar un corpus de documentación que permitiera hacer un seguimiento de las políticas mencionadas y del programa de subsidio PFCEB/PFCE, se realizaron un total de 25 solicitudes de información a tres sujetos obligados, entre octubre de 2015 y diciembre de 2017. La SEP nos refirió a las secretarías estatales, sin entregar la información solicitada de manera directa. Las autoridades educativas estatales respondieron en forma completa en dieciséis casos, catorce brindaron información incompleta y en tres casos no entregaron la información solicitada. Se interpuso un recurso de revisión en el caso de Quintana Roo. Con esta información, se realizaron análisis presupuestales (Ilie, Rose, y Zubairi 2018). En particular, se analizaron los montos asignados y ejercidos por las entidades seleccionadas, así como las acciones planeadas y ejecutadas con estos recursos.

RESULTADOS

El primer resultado del monitoreo del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica/Calidad Educativa (PFCEB/PFCE) fue constatar que los cambios introducidos en los contenidos del propio programa fueron diversos, dificultando así su evaluación y seguimiento. La tabla 1 muestra los programas de subsidio de la SEP que fueron objeto de partidas presupuestales entre los años 2014-2016.

El PFCEB nació como producto de la fusión de cuatro programas presupuestarios que venía operando la SEP: Promoción y Fomento de Libros y la Lectura, Programa Nacional de Lectura, Reforma Curricular en Educación Básica y Pro-

⁶ El Convenio Marco es un instrumento jurídico mediante el cual la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal acuerda con las autoridades educativas locales, entre otras cosas, la operación del Programa, la transferencia de recursos y los derechos y obligaciones a cargo de cada una de ellas en el marco de las reglas de operación de los programas educativos que operan en el estado.

grama Nacional de Inglés (PRONI) en Educación Básica. Esta conjunción implicó menos claridad respecto a las políticas específicas destinadas a la lectura. Así, por ejemplo, con esta incorporación dejó de atenderse de manera clara la promoción y el fomento de libros, concentrando las acciones en las figuras educativas (docentes, supervisores y directores) para el uso de materiales. Sin tener una evaluación de los efectos del PFCEB, en 2016 hubo otro cambio importante, puesto que se fusionó con una serie de programas destinados a la educación superior, incluyendo el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior y el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, que dependían de la Subsecretaría de Educación Superior. Esto implicó la existencia de dos rubros en el nuevo PFCE —tipo básico y tipo superior—, perdiendo peso el tipo básico, como veremos más adelante. Además, se privilegió el desarrollo curricular respecto al apoyo a la lectura y las matemáticas. A la par de esta fusión, en 2016 se llevó a cabo un reajuste de los programas de subsidio de apoyo a la calidad educativa comprendidos en el Convenio Marco, que propiciaría la creación del PRONI, y que resultó en un acceso a mayor presupuesto que el PFCE. En estas fusiones y articulaciones de programas con objetivos diferentes, las políticas y programas específicos para atender la problemática de la lectura y matemáticas en la educación básica fueron perdiendo recursos y especificidad.

Tabla 1. Programas subsidio SEP 2014-2015-2016

| 2014 y 2015 | 2016 |
|---|---|
| Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) | Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) |
| Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) | Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) |
| Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB) | Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa (tipo básico) (PFCE) |
| Programa Escuelas de Calidad (PEC) | Programa Nacional de Inglés (PRONI) |
| Programa Escuela Segura (PES) | Programa Nacional de Convivencia Escolar |
| Programa Nacional de Becas (PRONABES) | Programa Nacional de Becas (tipo básico) |

Fuente: elaboración propia con base en los Convenios Marco de Coordinación de cada entidad federativa y sus adendas, correspondientes a los tres ejercicios fiscales.

Un segundo resultado de nuestra investigación consiste en constatar que el presupuesto destinado al PFCEB/PFCE fue limitado y disminuyó en los años que abarca esta investigación. En 2014 y 2015, el PFCEB destinó a nivel nacional 800 millones de pesos y, en 2016, disminuyó a 705 millones, que fue lo que recibió el tipo básico del PFCE. La tabla 2 muestra la variación del porcentaje del presupuesto de cada uno de los programas en los estados analizados.

Tabla 2. Porcentaje de presupuesto convenido en Convenios Marco y adenda según programa presupuestal por año y estados seleccionados

| Programas | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|-------------------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
| | Campeche | Q. Roo | Campeche | Q. Roo | Campeche | Q. Roo |
| PFCEB/PFCE | 4% | 8% | 8% | 11% | 2% | 3% |
| PIEE | 1% | 2% | 3% | 3% | 2% | 1% |
| PEC | 6% | 7% | 6% | 8% | - | - |
| PECT | 87% | 80% | 80% | 75% | 91% | 90% |
| PES/Convivencia Escolar | 1% | 2% | 1% | 2% | <1% | 1% |
| PRONABES | 1% | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% |
| PRONI | - | - | - | - | 4% | 4% |

Fuente: elaboración propia con base en los Convenios Marco de Coordinación y Adendas de Campeche y Quintana Roo de 2014, 2015 y 2016.

Como se puede observar, el monto del PFCEB/PFCE para Campeche representó el 4% del total del recurso convenido en 2014; el 8%, en 2015, y 2%, en 2016. En el caso de Quintana Roo significó el 8%, 11% y 3%, respectivamente, del recurso convenido. Esto contrasta con el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) al que se destinaron —considerando ambos estados— entre 75 y 91 pesos de cada 100 que recibieron de la federación. Se puede concluir que el total de recursos que apoyan la calidad educativa se concentra en unos cuantos programas y se destina un monto escaso a aquellos cuyo objetivo específico es mejorar la lectura y las matemáticas básicas. Existen relativamente pocos estudios que analicen el efecto del PETC en el aprendizaje, sin resultados concluyentes (Lara-García *et al.* 2017). Lo que sí es claro es que fue el programa de la SEP al que más presupuesto público se destinó en los años de estudio.

El tercer resultado general se relaciona con las variaciones del presupuesto y gasto de este programa en los años de estudio en los casos seleccionados. Respecto al presupuesto destinado para cada entidad federativa mediante el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica/Calidad Educativa (PFCEB/PFCE), en la tabla 3 se observa el porcentaje otorgado a los estados analizados y se muestra el monto total con el que contó la Federación.

Tabla 3. Recursos asignados a casos en el Convenio Marco de Coordinación y porcentaje asignado al estado respecto al total

| | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|----------------|--------------------|-----------|--------------------|-----------|--------------------|-----------|
| | Recursos asignados | % estatal | Recursos asignados | % estatal | Recursos asignados | % estatal |
| Total nacional | \$800 000 000 | 100% | \$800 007 987 | 100% | \$704 997 292 | 100% |
| Campeche | \$9 688 677 | 1.21% | \$11 774 223 | 1.47% | \$4 375 942 | 0.62% |
| Q. Roo | \$18 125 246 | 2.27% | \$5 963 989 | 0.75% | \$6 070 659 | 0.86% |

Fuente: elaboración propia con base en los Convenios Marco de Coordinación, Adendas y Presupuesto de Egresos de la Federación de los tres ejercicios fiscales.

La tabla 3 permite advertir variaciones presupuestales importantes en los años de estudio, tanto para el programa en su conjunto como para los estados analizados. Asimismo, deja ver que la distribución entre las entidades no es homogénea ni responde a criterios demográficos. Las reglas de operación no incluyen una fórmula de distribución clara y explícita al respecto. Campeche mantuvo un porcentaje levemente similar entre 2014 y 2015, recibiendo en promedio el 1.34% del total de la partida a nivel nacional, sin embargo, en 2016, no sólo bajó el presupuesto general de la partida, también la proporción que le tocó, pasando de 11.7 millones de pesos en 2015 a 4.3 millones en 2016. En el caso de Quintana Roo bajó sensiblemente el monto de recursos entre 2014 y 2015 (a pesar de la tendencia nacional), lo que representa una disminución de más de 67% para un solo año.⁷ Según consta en el acta de la primera sesión ordinaria del ejercicio

⁷ De acuerdo con la adenda del Convenio, se consideraron siete millones para proyectos locales que finalmente no fueron asignados.

2016 del Comité Técnico Local de Educación Básica, en Quintana Roo, aunque las autoridades educativas locales y federales gestionaron la obtención de apoyos para Proyectos Locales en 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respondió que “el sector no cuenta con recursos”.

Respecto al uso de los recursos del PFCEB/PFCE, según las ROP, en 2014-2015 los estados podían invertir en cuatro modalidades: 1) Apoyo para la mejora de la lectura, la escritura y las matemáticas/Seguimiento al uso de materiales educativos complementarios para fortalecer el dominio de la lectura, escritura y matemáticas; 2) Apoyo para el desarrollo curricular; 3) Apoyo para el estudio de una segunda lengua (inglés) y 4) Apoyo para proyectos locales. Según las ROP, al rubro 3 (inglés) se podía destinar hasta un 65% en 2014 y hasta un 70% en 2015, 6.5% a gastos de operación y el porcentaje restante para los apoyos 1 y 2. En 2016, con la creación del Programa Nacional de Inglés, quedaron únicamente dos modalidades: 1) Desarrollo curricular y proyectos locales (que absorbería 70% y 20% respectivamente), y 2) Lectura, escritura y matemáticas que contaría con el 10% del recurso convenido. Así, la prioridad “lectura y matemáticas” sólo puede acceder al 10% de un monto ya limitado. En los casos de estudio, la asignación presupuestal por “tipo de apoyo” fue la siguiente (tabla 4).

Como se puede apreciar en la tabla 4, el componente destinado a lectura y matemáticas es el que menores montos recibe respecto de los demás tipos de apoyo en los dos casos de estudio. Así, en Campeche, en 2014, de los 9.6 millones convenidos, se ejerció un total de \$1766 000 (18%) para el rubro 1 (apoyo mejora lectura/matemáticas). En comparación, se destinó el 50% al rubro 3 (inglés), con una inversión de \$4 865 000. En 2015 de los 11.7 millones destinados al Programa, solo se destinó \$392635 al rubro 1 representando apenas 3.3% del total. En el caso de Quintana Roo, en 2014 no se destinaron recursos para el apoyo 1 pero sí se rebasó el tope porcentual (65%) del recurso establecido en las ROP para inglés. En 2015, se autorizaron \$573 294.00, pero solo se ejercieron \$499 697.74.

La documentación analizada muestra, de igual forma, una suerte de “compensación” a los temas de lectura y matemáticas incrementando los montos para la generación de proyectos locales específicos. Por ejemplo, en Campeche, en 2015 el proyecto local fue: “Fortalecimiento del liderazgo pedagógico de los directores escolares de educación básica, para promover prácticas docentes innovadoras en lectura, escritura y matemáticas”, que recibió 5.7 millones de pesos. En Quintana Roo, en 2014, el proyecto local se denominó “Fortalecimiento de los aprendizajes de lectura, escritura y matemáticas”. En este proyecto, se autorizaron y ejercieron \$6033740.80 de los siete millones de pesos convenidos en el Convenio Marco 2014. Vemos también en el cuadro que la eliminación del tipo de apoyo 3 para inglés en el PFCE del 2016 de esta entidad federativa favoreció más al tipo de apoyo 2. Desarrollo Curricular que al tipo 1. Mejora de lectura y matemáticas, asignando en el primer caso \$5098885.36 y únicamente \$721715.12 en

el segundo caso, el 12% del total del programa, esto determinado por las ROP (que autorizan el 10%). De esta forma, se observa que, aun sumando los montos destinados a los proyectos locales, el presupuesto es limitado e insuficiente.

Tabla 4. Recursos por tipo de apoyo del PFCEB/PFCE por caso y año

| | Campeche | | | Quintana Roo | | |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------|
| | 2014 | 2015 ³ | 2016 | 2014 ⁴ | 2015 ⁵ | 2016 ⁶ |
| 1. Mejora de lectura / matemáticas | \$ 1766000 | \$ 392636 | NPI | No destinaron recursos | \$ 499698 | \$ 721715 |
| 2. Desarrollo curricular | \$ 2558000 ¹ | \$ 1884881 | NPI | \$ 2321082 | \$ 1205941 | \$ 5098885 |
| 3. Inglés | \$ 4865000 | \$ 3207995 | No se asignaron | \$ 9265541 | \$ 3988447 | No se asignaron |
| 4. Proyectos locales | No se asignaron | \$ 5700000 | No se asignaron | \$ 6033741 | No se asignaron | No se asignaron |
| Gastos de operación | \$ 500000 ² | \$ 588711 | NPI | \$ 457353 | \$ 298199 | \$ 243907 |
| Total | \$ 9689000 | \$ 11774223 | \$ 4376000 | \$ 18077717 | \$ 5992285 | \$ 6064507 |

Notas: NPI= No se proporcionó información por parte de los sujetos obligados, ya que no se contaba con ella al momento de solicitarla.

¹ Se proporcionó información para los tipos de apoyo 1 y 3. Estimación propia para el tipo 2 y los gastos de operación, tomando como referencia el año 2015.

² Se proporcionó información para los tipos de apoyo 1 y 3. Estimación propia para el tipo 2 y los gastos de operación, tomando como referencia el año 2015.

³ Fuente: acta de la 4ª sesión ordinaria del CETLEB de 2015. Se anota el presupuesto asignado de la tabla sobre balance presupuestal.

⁴ Recurso ejercido. Para 2014, con base en los informes financieros trimestrales. Recursos por reintegrar: \$47 530.07 del apoyo tipo 2. De acuerdo con el acta de la I sesión ordinaria del ejercicio 2015 del CTLEB quedaron para reintegrar \$50 859.72.

⁵ Información del acta de la I sesión ordinaria del ejercicio 2016 del CTLEB. Para 2015 se ejercieron \$5 992 286.35, correspondiendo \$5 963 989 al recurso federal y \$28 297.35 a intereses generados en el estado, quedando por reintegrar \$5 417.86.

⁶ 2016. Presupuesto ejercido. Datos de los informes trimestrales 2016 e informe de cierre obtenidos posteriormente al monitoreo, con un saldo de \$6 151.40 por reintegrar y \$2 147.33 de gastos y productos financieros, por reintegrar.

Fuente: elaboración propia con base en resultados de la investigación.

Pero, ¿en qué se gastó el presupuesto para mejorar la lectura y las matemáticas? El monitoreo al gasto realizado incluyó el análisis del uso de los recursos con un desglose más detallado, por lo cual se solicitó información a detalle por clasificador del objeto del gasto y sus cuatro niveles: capítulos, conceptos, partidas genéricas y partidas específicas (SHCP 2015).

Tabla 5. Desglose del uso del recurso para el tipo de apoyo 1. Lectura y matemáticas, por clasificador del objeto del gasto. Campeche

| Año | Partida | Recursos | Actividades |
|------|--|---------------|--|
| 2014 | 2127. Materiales y útiles de enseñanza | \$ 1629783.19 | Dotar y distribuir material didáctico a las escuelas de educación básica. |
| 2014 | 3831. Congresos y convenciones | \$ 59773.44 | Taller para el uso, instalación y aprovechamiento de la biblioteca escolar. |
| 2014 | 2611. Combustibles | \$ 50000.00 | Brindar asesoría y acompañamiento a las escuelas de educación básica en sus prácticas pedagógicas y CTE. |
| 2014 | 2611. Combustibles | \$ 25992.40 | Dotar y distribuir material didáctico a las escuelas de educación básica. |
| 2015 | 2127. Materiales y útiles de enseñanza | \$ 243635.58 | Dotar y distribuir material didáctico a las escuelas de educación básica. |
| 2015 | 3831. Congresos y convenciones | \$ 95116.00 | Taller para el uso, instalación y aprovechamiento de la biblioteca escolar. |
| 2015 | 2611. Combustibles | \$ 29975.62 | Brindar asesoría y acompañamiento a las escuelas de educación básica en sus prácticas pedagógicas y CTE. |
| 2015 | 3831. Congresos y convenciones | \$ 17955.00 | Dotar y distribuir material didáctico a las escuelas de educación básica |

Fuente: elaboración propia con datos de la investigación.

Al respecto, el cuarto resultado muestra que los montos se destinan principalmente a la adquisición de materiales y a la realización de eventos de capacitación, de los que se da muy poca información respecto a sus resultados

e impacto. En el caso de Campeche, se proporcionaron datos por partida solamente del tipo de apoyo 1. No se recibió información de la distribución de los recursos por clasificador por objeto del gasto para el proyecto local Fortalecimiento del Liderazgo Pedagógico de los Directores Escolares de Educación Básica, para Promover Prácticas Docentes Innovadoras en Lectura, Escritura y Matemáticas de 2015. Para el ejercicio fiscal 2016, no se proporcionó información específica sobre el subprograma Lectura, Escritura y Matemáticas. Así, la tabla 5 contiene el desglose del uso de los recursos por partida y actividad para el caso de Campeche.

Como se observa en la tabla 5, en Campeche, los recursos de 2014 y 2015 destinados a mejorar lectura y matemáticas se gastaron en materiales y útiles de enseñanza (85%), congresos y convenciones (7%) y combustibles (6%) en tres actividades: dotar y distribuir material didáctico a las escuelas, la realización de un taller para el uso, instalación y aprovechamiento de la biblioteca y asesoría, y acompañamiento a las escuelas. Con la información disponible no se puede saber si se adquirieron o desarrollaron materiales, a quiénes están dirigidos (alumnos o docentes), si se enfocaron en lectura, escritura o matemáticas, en qué escuelas se distribuyeron, cómo se usan, ni los efectos que generaron en la mejora educativa. Es notorio que niñas y niños no aparecen en la redacción de las actividades como capaces de realizar alguna actividad o desarrollando alguna habilidad como producto de los cursos y estrategias que reciben y desarrollan las figuras educativas.

En el caso de Quintana Roo, la información disponible se encuentra en la tabla 6. Ahí se puede apreciar que en 2014 se gastó la mayor parte del recurso del proyecto local —cerca de cinco millones de pesos— en la compra de computadoras y “material didáctico”, sin especificar su pertinencia o relevancia para el fortalecimiento de la lectura y las matemáticas. Tampoco se justifica de manera clara cómo los equipos de cómputo se usaron para “el desarrollo de estrategias didácticas que favorezcan la lectura, la escritura y las matemáticas”, objetivo del programa. En este año en concreto poco más de ochocientos mil pesos se destinaron a la capacitación y dotación de material a “figuras educativas de educación básica de escuelas focalizadas” para el “fortalecimiento de los aprendizajes de lectura, escritura y matemáticas”, y a “actualizar a las figuras educativas de educación secundaria en torno al PFCEB en la mejora de lectura, escritura y matemáticas, rediseñando estrategias basadas en los resultados obtenidos para la mejora de los indicadores educativos”. Por otro lado, no se proporcionó información sobre los materiales utilizados en capacitaciones, los resultados o los efectos para la mejora de la lectoescritura y las matemáticas básicas, a pesar de haber destinado un monto explícito para evaluar este proyecto.

Para 2015 no se nos proporcionó información respecto del uso de los recursos destinados. En 2016, la información disponible muestra mayor apego a las reglas de operación, destinándose los recursos para capacitación, siendo directivos,

supervisores y jefes de enseñanza y asesores técnico-pedagógicos de educación secundaria quienes recibieron orientación —concretamente, sobre las estrategias didácticas señaladas— y el mayor monto de recursos —\$436 286.00—, además de ser el único caso en que se menciona el tema de matemáticas además del de lectura. Por último, se reporta que los docentes de 1° y 2° de escuelas primarias recibieron \$255 400.00 para un “Taller de capacitación para fortalecer la enseñanza de la comprensión lectora”.

Tabla 6. Desglose del uso del tipo 4. Proyecto local, por Clasificador del objeto del gasto. Quintana Roo, año 2014 y 2016

| Año | Partida, recurso ¹ | Monto | Actividad |
|------|-------------------------------|-------------|--|
| 2014 | Proyecto local | \$4 996 805 | Paquetes de equipo de cómputo, bibliográfico y material didáctico a 50 escuelas focalizadas de primaria y 50 de secundaria. |
| 2014 | Proyecto local | \$323 963 | Actualizar a las figuras educativas de educación secundaria en torno al PFCEB en la mejora de lectura, escritura y matemáticas rediseñando estrategias basadas en los resultados obtenidos para la mejora de los indicadores educativos. |
| 2014 | Proyecto local | \$318 948 | Capacitar en el fortalecimiento de los aprendizajes de lectura, escritura y matemáticas a figuras educativas de educación básica de escuelas focalizadas. |
| 2014 | Proyecto local | \$219 000 | Impresión de material para el fortalecimiento de los aprendizajes de lectura, escritura y matemáticas. |
| 2014 | Proyecto local | \$175 000 | Evaluar el Programa de Fortalecimiento de los aprendizajes de lectura, escritura y matemáticas. |
| 2016 | Sin información de partidas | \$436 286 | Proceso de capacitación “Estrategias para contribuir al fortalecimiento de la lectura, escritura y matemáticas, con énfasis en primer grado” para directivos supervisores y jefes de enseñanza y ATP de educación secundaria. |
| 2016 | Sin información de partidas | \$255 400 | Taller de capacitación para fortalecer la enseñanza de la comprensión lectora para docentes de 1° y 2° de escuelas primarias. |

| Año | Partida, recurso ¹ | Monto | Actividad |
|------|-------------------------------|----------|---|
| 2016 | Sin información de partidas | \$11 420 | Traslados taller de capacitación. |
| 2016 | Sin información de partidas | \$15 000 | Adquisición de insumos para la reproducción de información sobre las capacitaciones sobre estrategias para contribuir el fortalecimiento de la lectura, escritura y matemáticas, con énfasis en primer grado. |
| 2016 | Sin información de partidas | \$3 609 | Traslado para llevar a cabo las actividades de fortalecimiento de a la lectura, escritura y matemáticas. |

¹ Para 2014 la fuente son los informes “Recurso devengado por fuente de financiamiento a nivel capítulo de gasto al 31 de diciembre” y “Físico financiero al cierre del ejercicio”, obtenidos mediante una solicitud de información pública. Para 2015, “Recurso devengado por fuente de financiamiento a nivel capítulo de gasto al 31 de diciembre” e “Informe físico financiero al cierre del ejercicio”, en respuesta a una solicitud de información pública por parte de Redere A. C. No se especifica la partida por tipo de apoyo o actividad y se informa que todo el presupuesto del PFCEB se gastó en las partidas c2000 materiales y suministros \$471 369.82 y c3000 servicios generales \$5 520 916.53. En el acta de la I sesión ordinaria del ejercicio 2016 del CTLEB sólo se indica que se programaron seis actividades para el tipo de apoyo 1. Para 2016, las fuentes son los “Informes trimestrales de avance físico financiero” y el “Informe físico financiero al cierre del ejercicio”, vía solicitud de información pública.

Fuente: elaboración propia con resultados de la investigación.

No se obtuvo información respecto al contenido de los eventos, ni sobre el impacto en el logro educativo en lectura, escritura o matemáticas de los niños y niñas de las escuelas focalizadas, a pesar de haber solicitado informes de resultados y evaluaciones internas o externas. Al igual que en el caso de Campeche, los estudiantes no aparecen en la redacción de las metas como capaces de realizar alguna actividad o desarrollando alguna habilidad como producto de los cursos y estrategias que reciben y desarrollan las figuras educativas.

Cabe señalar que el análisis se centra en las acciones de tipo 1 porque, como ya se dijo, son las explícitamente señaladas para mejorar lectura y matemáticas. Esto no quiere decir que las autoridades estatales no inviertan recursos a estas actividades por otros medios. Por ejemplo, dentro del mismo programa, el tipo de apoyo 2 —desarrollo curricular— tiene como uno de sus objetivos dar segui-

miento al uso de materiales y hay muchas actividades de capacitación y dotación de material de lectura y matemáticas, que en principio son difíciles de separar de las realizadas con el tipo de apoyo 1. De igual forma, las acciones del Programa de Inclusión y Equidad Educativa pueden contener acciones destinadas de manera explícita a la lectura y matemáticas, pero es difícil darles seguimiento pues están etiquetadas en otros rubros que incluyen actividades relacionadas con otros indicadores de orientaciones para el aprendizaje.

El quinto resultado se asocia con la poca capacidad de los estados seleccionados para presentar proyectos locales en este programa. Según las reglas de operación del programa analizado, las autoridades educativas locales pueden diseñar proyectos que la SEP debe aprobar. En 2014, Campeche informó no haber solicitado proyecto. En 2015, en Quintana Roo no se asignaron los recursos de dos proyectos relacionados con lectura y matemáticas considerados en el Convenio Marco por un monto total de once millones de pesos, de acuerdo con la cuenta pública de aquel estado, dejándose de invertir recursos para apoyar la lectura y matemáticas.

En síntesis, el monitoreo ciudadano al gasto de los programas específicos para mejorar lectura y matemáticas muestra, en general, una serie de esfuerzos fragmentados con poco presupuesto para establecer programas específicos que atiendan el rezago de aprendizajes, así como problemas de articulación entre las acciones y programas orientados al fortalecimiento de la lectura y las matemáticas básicas. Por otro lado, la información disponible es escasa y limitada para analizar los recursos y acciones desarrolladas para mejorar procesos de enseñanza-aprendizaje en lectura y matemáticas básicas, y su efectividad. Por último, el análisis de gasto sugiere poca participación de las autoridades educativas estatales respecto a su capacidad para generar estrategias específicas en estos rubros.

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos orientan la discusión, por el lado de la investigación educativa, hacia la necesidad de enfocar recursos y políticas a la atención de los rezagos de aprendizajes básicos, y por el lado de la administración pública, al fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas de las políticas educativas.

Como se documentó, tanto a nivel federal como estatal los recursos destinados específicamente a mejorar los niveles de lectura y matemáticas básicas son limitados y la información disponible no permite valorar si están siendo bien aprovechados. Ante la magnitud de la problemática —los bajos niveles de logro educativo que alcanzan los estudiantes mexicanos— las respuestas gubernamentales, expresada en el diseño de políticas especiales para combatir este rezago, y en su financiamiento, parecen ser insuficientes. La opción de fusionar diversos programas educativos y los continuos cambios y ajustes realizados en estos años no indica una mejora en las políticas educativas para disminuir la brecha de

aprendizajes básicos. En el caso de políticas de fomento a la lectura, esta fusión discontinuó programas especiales de lectura que llevaban cierta continuidad. En matemáticas, a pesar de que existen evaluaciones, no se ha creado un programa específico —como sí lo tiene el de inglés— destinado a disminuir los rezagos identificados. Las limitaciones de diseño podrían asociarse a las limitaciones de presupuesto. El análisis del gasto educativo en los casos analizados muestra que estos programas reciben montos pequeños para desarrollar funciones poco claras. Esta situación se agrava cuando comparamos esas cantidades con otras partidas presupuestales. Según reportes de prensa, en la administración 2012-2018 se destinaron “5 mil 858 millones de pesos en gastos por contratos publicitarios con medios de comunicación para difundir los “beneficios” de la reforma educativa” (Moreno 2018).

En este sentido, las políticas y programas para mejorar la calidad educativa carecen de claridad en términos de sus objetivos y estrategias de intervención, están mal financiadas y, con la información disponible, no se puede valorar si tienen además algún efecto en los aprendizajes. Esta situación es coherente con los problemas identificados a nivel global respecto a las dificultades para implementar sistemas efectivos de rendición de cuentas en el campo educativo (UNESCO 2017; World Bank 2018).

Ante la complejidad del sistema de enseñanza, resulta imprescindible identificar responsables y responsabilidades que permitan enfrentar los rezagos existentes. Las escuelas y los maestros tienen un deber ineludible en esto, pero no son los únicos. Los resultados de este ejercicio de monitoreo muestran que los montos y las acciones destinados específicamente para mejorar la calidad educativa son insuficientes, y esto escapa a la tarea de docentes y directores de las escuelas. Es necesario, entonces, identificar con claridad la cadena de mando, y las autoridades encargadas de diseñar y financiar estas políticas sustantivas para mejorar los niveles de logro educativo y enfrentar el rezago de aprendizajes en México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, António, Alma Romero-Barrutietta y Emma Monsalve. 2013. "Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America". *Discussion Paper*, IBD-DP-279, marzo. Washington: IDB.
- ÁLVAREZ, Jesús, Vicente García Moreno y Harry Anthony Patrinos. 2007. *Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes: Exploring State Variations in Mexico*. Policy Research Working Papers. The World Bank, núm. WPS 4286. Washington: World Bank. doi.org/10.1596/1813-9450-4286.
- ANDRADE, Anselmo Flores. 2017. "La reforma educativa de México y su nuevo modelo educativo". *Revista Legislativa de Estudios sociales y de Opinión Pública* 10(19): 97-129.
- BAKER, Bruce. 2012. "Does Money Matter in Education?". Washington: Albert Shanker Institute. Consultado el 30 de abril de 2020. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED528632.pdf>.
- BANERJEE, Pallavi Amitava. 2016. "A Systematic Review of Factors Linked to Poor Academic Performance of Disadvantaged Students in Science and Maths in Schools". Edición de Stephen Lamb. *Cogent Education* 3(1). doi.org/10.1080/2331186X.2016.1178441.
- BLANCO, Emilio. 2013. *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México.
- CAMPOS, Mariana, Brenda Jarillo y Lucrecia Santibáñez. 2010. "Gasto en educación. La eficiencia del financiamiento educativo en México". *Programa, presupuesto y gasto público en México*. México: México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Consultado el 30 de abril de 2020. http://www.planeacion.unam.mx/planeducativo/docs/MexicoEvalua_Eficiencia_Financiamiento_Educ.pdf.
- CÁRDENAS, Óscar Javier y Andrea García. 2014. "La eficiencia del gasto educativo en las entidades federativas: un análisis en los ámbitos de primaria y secundaria". En *Evaluando las políticas públicas*, edición de Eugenio Vázquez, Daniel Sousa y José Jesús Borjon, 49-74. Xalapa: El Colegio de Veracruz/SEV.
- CÁRDENAS, Óscar Javier y Jorge Alberto Ávila. 2012. "El impacto de las transferencias condicionadas en la eficiencia técnica de las entidades federativas". *Finanzas Públicas* 4(7): 89-124.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2015. *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas. 2014*. México: CONEVAL. Consultado el 30 de abril de 2020. <http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Veracruz/principal/30informe2012.pdf>.
- CÓRDOBA Y ORDÓÑEZ, Juan y Ana García de Fuentes. 2003. "Turismo, globalización y medio ambiente en el Caribe mexicano". *Investigaciones Geográficas* 52 (diciembre): 117-136.

- CORTÉS, Omar. 2015. "Evaluación del gasto educativo en México". *Reporte de investigación 9. Desarrollo regional*. México: CESOP.
- DAUDA, Risikat. 2011. "Effect of Public Educational Spending and Macroeconomic Uncertainty on Schooling Outcomes: Evidence from Nigeria". *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* 16(31): 7-22.
- EQUIP2. 2008. "Oportunidad para aprender: Una estrategia de gran impacto para mejorar los resultados educativos en los países en desarrollo". *Programa de Mejora de la Calidad Educativa 2*. Consultado el 30 de abril de 2020. <https://www.epdc.org/sites/default/files/documents/Opportunity%20to%20Learn%20-%20Spanish.pdf>.
- FLORES, Isabel. 2017. "Modelling Efficiency in Education: How Are European Countries Spending Their Budgets and What Relation between Money and Performance?". *Sociologia, Problemas e Práticas*.83 (enero): 157-170. doi.org/10.7458/SPP2017836496.
- FORMICHELLA, María Marta. 2015. "La distribución del gasto educativo en la provincia de Buenos Aires, Argentina: ¿es equitativa?". *Revista Educación* 39 (1): 69-89. doi.org/10.15517/revedu.v39i1.17849.
- GOMES, Candido Alberto y Patrícia Cristina Chaves Rodrigues Morgado. 2007. "Financiamento do ensino médio: ¿transparência ou opacidade?". *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* 15(55): 223-40. doi.org/10.1590/S0104-40362007000200004.
- HANUSHEK, Eric A. 1986. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools". *Journal of Economic Literature* 24(3): 1141-1177.
- HEVIA, Felipe J. 2016a. *Monitoreo ciudadano en México: participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos*. México: CIDE-CLEAR.
- HEVIA, Felipe J. y Samana Vergara-Lope. 2016b. "Evaluaciones educativas realizadas por ciudadanos en México: validación de la Medición Independiente de Aprendizajes". *Innovación Educativa* 16(70): 85-110.
- HORBATH, Jorge E. y Ma. Amalia Gracia. 2013. "Citizen Participation of Mexican Youth in the Social and Democratic Construction of the Country at the Beginning of the XXI Century". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8(1): 137-60.
- ILIE, Sonia, Pauline Rose y Asma Zubairi. 2018. "Follow the Money: Tracking Education Spending to Reinforce Accountability". *Data for Sustainable Development* (blog). Consultado el 23 de abril de 2018. <https://sdg.uis.unesco.org/2018/04/23/follow-the-money-tracking-education-spending-to-reinforce-accountability/>.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). 2015. "Plan Nacional para la Evaluación de los aprendizajes (PLANEA). Resultados nacionales 2015. 6° de primaria y 3° de secundaria. Lenguaje y comunicación. Matemáticas". México: INEE.

- _____. 2018a. *Panorama educativo en México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2017*. México: INEE.
- _____. 2018b. “Planea. resultados nacionales 2017. 3° de secundaria”. México: INEE. Consultado el 30 de abril de 2020. http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2017.pdf.
- LARA-GARCÍA, Baudelio *et al.* 2017. “Medición del impacto académico del Programa Escuelas de Tiempo Completo a través de los resultados de una prueba estandarizada. Un estudio de caso”. *Revista Educación y Desarrollo* 42: 69-80.
- MÁRQUEZ JIMÉNEZ, Alejandro. 2015. “Debates sobre el gasto educativo en México ¿Absolutos o relativos?”. *Perfiles Educativos* 37(148): 3-14. doi.org/10.1016/j.pe.2015.11.004.
- MARTÍNEZ, Arcelia, y Alejandro Navarro Arredondo (edición). 2018. *Qué podemos reformar de la Reforma educativa: Una mirada sobre sus principales alcances y retos*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina. 2006. “El método de estudio de caso estrategia metodológica de la investigación científica”. *Revista Científica Pensamiento y Gestión* 20: 165-193.
- MONTEIRO, Joana. 2015. “Gasto público em educação e desempenho escolar”. *Revista Brasileira de Economia* 69(4): 467-488. doi.org/10.5935/0034-7140.20150022.
- MONTOYA DIAZ, Maria Dolores. 2012. “Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil”. *Brazilian Journal of Political Economy* 32(1): 128-141. doi.org/10.1590/S0101-31572012000100008.
- MORENO, Luis Ramón. 2008. “Evaluación de la eficiencia del gasto gubernamental en México. El caso de la educación primaria”. *Región y Sociedad* XX(41): 7-32.
- MORENO, Teresa. 2018. “Gastaron 81 mil mdp en reforma educativa; ven ‘dinero a la basura’”. *El Universal*, 30 de noviembre de 2018, sec. Nación. Consultado el 30 de abril de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/gastaron-81-mil-mdp-en-reforma-educativa-ven-dinero-la-basura>.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 2016a. *Low-Performing Students: Why They Fall behind and How to Help Them Succeed*. París: OCDE.
- _____. 2016b. “Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA) PISA 2015. Resultados. Nota país México”. París: OCDE. Consultado el 30 de abril de 2020. <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>.
- _____. 2018. “Nota país. Panorama de la educación 2017. México”. París: OCDE.
- PATRON, Rossana y Marcel Vaillant. 2012. “Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21(1): 203-228.
- Poder Ejecutivo Federal. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República.

- RIVAS, Axel y Belén Sánchez. 2016. "Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015)". *RELIEVE-Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa* 22(1). doi.org/10.7203/relieve.22.1.8245.
- SALAZAR, Andrés Felipe. 2014. "The Efficiency of Education Expenditure in Latin America and Lessons for Colombia". *Desarrollo y Sociedad* 74 (diciembre): 19-67. doi.org/10.13043/DYS.74.1.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). 2013a. *Programa Sectorial de Educación. Secretaría de Educación Pública 2013-2018*. México: Gobierno de la República.
- _____. 2013b. "Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa". *DOF*, 12 diciembre 2013. México.
- _____. 2013c. "Rumbo a una política nacional de materiales educativos". Subsecretaría de Educación Básica. Dirección General de Materiales e Informática Educativa.
- _____. 2018. "Ficha: Consejo Técnico Escolar. Decisiones tendientes a la mejora del aprendizaje de los alumnos. El Sistema Básico de Mejora". Secretaría de Educación Pública. Consultado el 30 de abril de 2020. <https://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201808/201808-RSC-kM-toXwe9X5-Sistema2018-19.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2015. "Acuerdo por el que se modifica el clasificador por objeto del gasto de la Administración Pública Federal". *DOF*, 4 de diciembre 2015. México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2015. *Informe de resultados. Tercer estudio regional comparativo y explicativo. Factores asociados*. Santiago: UNESCO. Consultado el 30 de abril de 2020. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf>.
- _____. 2017. "Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos". París: UNESCO. Consultado el 30 de abril de 2020. <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593s.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) e Institute of Statistics (UIS). 2018. "Handbook on Measuring Equity in Education". Montreal: UNESCO-UIS. Consultado el 30 de abril de 2020. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/handbook-measuring-equity-education-2018-en.pdf>.
- VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Ramón. 2014. "Eficiencia del gasto educativo en educación básica. Un análisis a nivel estatal". Tesis de maestría en Economía. Universidad de Guadalajara.
- VERGARA-LOPE, Samana y Felipe J. Hevia. 2016. "La Reforma Educativa: ¿Ha dado resultados? Construcción de línea base para una evaluación independiente de aprendizajes y factores asociados al logro educativo". En *Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2016*, 49-95. México: CESOP-Cámara de Diputados.

- _____. 2018. “Rezago en aprendizajes básicos: el elefante en la sala de la reforma educativa”. En *Qué podemos reformar de la reforma educativa: Una mirada sobre sus principales alcances y retos*, edición de Arcelia Martínez y Alejandro Navarro Arredondo, 45-66. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- World Bank. 2018. “Learning to Realize Education’s Promise”. *World Development Report 2018*. Washington D.C.: The World Bank.
- YACUZZI, Enrique. 2005. “El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación”. 296. Serie Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA: Área: negocios. Consultado el 30 de abril de 2020. <http://www.econstor.eu/handle/10419/84390>.