

¿Qué pasa con la calidad de la educación en México?

Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil



Coalición Ciudadana por la Educación

Resumen Ejecutivo

La educación es un bien público de primera importancia. Es un factor de desarrollo económico, político y social. Mejorar la educación es un objetivo apreciado y compartido por la gran mayoría de los mexicanos. Esto ha permitido mejorar la cobertura educativa, aumentar el presupuesto en educación año con año e implementar reformas políticas. Sin embargo, la educación en México sigue enfrentando serios problemas de calidad.

Los resultados de tres pruebas estandarizadas e independientes entre sí (EXCALE, ENLACE y PISA) coinciden en que un porcentaje importante de estudiantes en México no está aprendiendo los contenidos mínimos para desarrollar sus capacidades intelectuales. Por ejemplo, en 2006 en la prueba PISA, aplicada a estudiantes de 15 años por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México se ubicó en el último lugar de los miembros de la OCDE y en el lugar 48 de 57 países en una muestra ampliada, según la escala para dominio de las ciencias. A esto se suman problemas serios de acceso de los jóvenes a educación media superior y superior (el 40% de los jóvenes entre 16 y 18 años no asiste a la escuela); de rezago educativo (hay casi 6 millones de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir y el 44% de la población adulta no terminó su educación básica); las desigualdades existentes al interior del sistema educativo (la escolaridad promedio en regiones indígenas es de 1 año y medio en comparación de 8 años a nivel nacional); y la dificultad en la sociedad para comprender la magnitud del problema (el 60% de los padres de familia está satisfecho con la educación que reciben sus hijos).

Existen tres factores que ayudan a explicar la baja calidad de la educación en México. El primero es la presencia de desigualdades económicas, la mayoría de los alumnos que desertan provienen de los sectores socio-económicos más bajos. Un segundo factor es la falta de infraestructura escolar adecuada con serias deficiencias — como la falta de luz eléctrica y agua— presentes en la mitad de las escuelas. Por último, existen relaciones corruptas e inequitativas dentro del sistema educacional. Este último factor incluye las relaciones de poder y los mecanismos politizados que determinan cómo los maestros acceden a sus plazas, permanecen y ascienden dentro del sistema

educativo. También, el bajo número de días efectivos de clases y la falta de colaboración eficaz entre la escuela y la comunidad impactan negativamente sobre el aprendizaje dentro del aula y sobre la calidad de la educación.

En cada uno de estos puntos, la literatura disponible coincide en que **las reglas que regulan la relación entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), las autoridades educativas y la sociedad (padres de familia, maestros, estudiantes y organizaciones de la sociedad civil) son injustas.**

No existe un sistema que permita competir en igualdad de condiciones para ingresar como docente al sistema educativo. El Sindicato controla buena parte de las comisiones mixtas del programa de Carrera Magisterial, así como los procedimientos para designar directores y supervisores escolares. México tiene uno de los tiempos de instrucción más bajos del mundo. Además, existen fuertes problemas de ausentismo laboral y de oposición para que padres de familia, maestros y la comunidad en general participen para mejorar el nivel educativo.

Las **reglas del juego (formales e informales)** que delimitan las relaciones de poder entre las autoridades educativas, el SNTE, los maestros y los ciudadanos se caracterizan por cuatro aspectos:

- 1— **por tener un Sindicato que ejerce atribuciones sobre la materia educativa, más allá de sus funciones de representación de intereses laborales. Eso lo convierte en un actor poderoso y con capacidad de veto;**
- 2— **por la renuncia de las autoridades educativas de ejercer su encargo;**
- 3— **por la exclusión de los maestros y los ciudadanos en los procesos de decisión y gestión del sistema educativo mexicano y;**
- 4— **por un marco legal que protege estas relaciones atípicas.**

A su vez, estas relaciones se originan porque el Sindicato tiene suficiente poder para mantener (y acrecentar) la asimetría en la toma de decisiones; las autoridades educativas tienen incentivos para abdicar de su autoridad y responsabilidades; los

ciudadanos aceptan la exclusión sistemática en estos espacios de decisión; y porque existe un marco legal que protege estas prácticas.

El **poder del SNTE** es consecuencia de la acumulación de poder que tiene sobre tres campos complementarios al interior de la educación: **poder administrativo** (para manejar la administración de los recursos humanos en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y en los estados); **poder político** (al poseer el monopolio de la representación, la capacidad para movilizarse en forma electoral a través de su ejército de operadores electorales y su propio partido político, y el poder de veto a nivel estatal); y **poder económico** (que se integra por las cuotas obligatorias a sus miembros, los fideicomisos poco transparentes y un sin fin de recursos propios que se valoran en unos 200,000 millones de pesos entre 1989 y 2007).

La **renuncia de las autoridades educativas** se explica por los incentivos político-electorales que representa aliarse con el SNTE. También es resultado de la ausencia de plataformas políticas serias en el campo educativo y por la incapacidad para enfrentarse al poder de veto que representa la capacidad de movilización del SNTE a nivel estatal. La **exclusión sistemática de los ciudadanos** se caracteriza por la limitación de la participación a la cooperación económica, la simulación de la participación y la dificultad de las OSC para trabajar en las escuelas. Una última condición que permite las relaciones asimétricas entre el Sindicato, las autoridades educativas y los ciudadanos se encuentra en la **protección legal** que estas relaciones poseen y que incluyen los decretos de creación del Sindicato: El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública y la Ley General de Educación.

La crisis educativa no sólo impacta sobre el desarrollo de los jóvenes en México. También, desempeña un papel central en la falta de crecimiento económico, de empleo y de oportunidades económicas. Y hace más difícil una verdadera transformación democrática en el país, con todo lo que eso implica: la debilidad de nuestras instituciones públicas, la falta de movilidad social, las limitaciones para el acceso y el ejercicio de

nuestros derechos civiles, políticos, sociales y culturales y la persistencia de la pobreza y la desigualdad.

Para modificar esta situación, proponemos una **movilización nacional de ciudadanos** que tenga como objetivo:

Cambiar las reglas del juego para reasignar las responsabilidades educativas, de manera que se incluya a los ciudadanos, el Estado recupere sus atribuciones de autoridad educativa y el SNTE no tenga facultades sobre la materia educativa.

Para ello, proponemos seis acciones:

- 1— Derogar el “Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública,” expedido por el Presidente de la República en 1946;
- 2— Obligar a cada estado de la República, a través de su Secretaría de Educación y su Congreso Local, a emitir un convenio estatal que sea inclusivo de la sociedad civil;
- 3— Involucrar a los ciudadanos en la planeación, la gestión, el control y la vigilancia de la política educativa;
- 4— Cambiar de las reglas del juego que determinen el proceso del ingreso y de promoción de los supervisores, los directores y los maestros, de manera transparente y meritocrática;
- 5— Modificar la Ley General de Educación y;
- 6— Transparentar y auditar los recursos que el ejecutivo federal y los estatales entregan al SNTE.

Abstract

Education is a public good of primary importance. It is a factor in economic, political and social development. Improving education is a goal shared by the vast majority of Mexicans. Together, these factors have led to improved educational coverage, a steady annual increase in the government's education budget and the implementation of political reforms. However, most researchers agree that Mexico's educational system confronts serious problems in terms of quality.

The results of three standardized and independent tests (EXCALE, ENLACE and PISA) reveal that a significant percentage of Mexican students lack basic math, science and reading comprehension skills. For example, in the 2006 PISA test, a standardized exam applied by the Paris-based Organisation for Economic Development and Cooperation (OECD) to 15-year-olds, Mexico ranked last among the OECD members and 48th among the 57 countries in an enlarged sample in the area of science competence. In addition, 40 percent of young people between the ages of 16 and 18 drop out before high school, nearly 6 million Mexicans over the age of 15 cannot read or write, and 44 percent of adults have not completed their basic education. The system is also extremely inequitable: the average schooling of indigenous communities is a year and a half, compared to the national average of eight years. And yet, on a recent national survey, 60% of parents said they were satisfied with the education their children receive.

Three factors help explain the poor quality of education in Mexico: Pervasive poverty, with the majority of school drop-outs coming from the lowest income brackets; inadequate school infrastructure, with serious deficiencies such as a lack of electricity and running water found in half of all school facilities; and the often corrupt power relations within the educational system. This last factor includes the highly politicized mechanisms by which teachers are hired, maintained and promoted within the education system, deficient school management practices, the low number of class-hours per year, and the lack of an effective collaboration between schools and their communities. Each of these factors impacts negatively on the classroom environment, and, as a consequence, on the quality of education being imparted.

Education experts are unanimous in their criticism of the **formal and informal** rules that govern the day-to-day relations between the National Education Workers Union (SNTE for its Spanish acronym), the education authorities and society (parents, teachers, students and Civil Society Organizations). For example, the massive National Education Workers Union, or SNTE, holds a virtual monopoly on teacher hiring and promotions, as well as in the naming of school principals and superintendents. Mexico has one of the shortest school years in the world. Absenteeism on the part of both teachers and students is rampant. And, in practice, teachers, parents and the community as a whole are discouraged from participating in the formulation of educational policies that could improve the quality of education.

The rules of the game, both formal and informal, that define the power relations between educational authorities, the SNTE, teachers and citizens are characterized by the following four phenomena:

- ①— a sole, national union whose leadership exerts an authority and influence far beyond the defense of labor rights; in addition, the SNTE holds virtual veto power over the selection of teachers and school administrators and even participates actively in curricular design;
- ②— educational authorities who have abdicated their responsibility for such key areas as teacher hiring and firing and teacher training, among others;
- ③— the exclusion of teachers and citizens in the decision-making and management of Mexico's educational system; and,
- ④— a legal framework that protects these atypical relationships.

In turn, these relationships arise due to the extraordinary power of the union – Latin America's largest, with some 1.4 million members – and the resulting incentives for educational authorities to abdicate their responsibilities to the union in exchange for political support or economic benefit. Meanwhile, due to a legal framework that protects this symbiotic and often perverse relationship between union leaders and the educational authorities, citizens have little choice but to accept their subordinate role vis-à-vis the educational system.

The **SNTE's power** is in reality threefold: **administrative power** (it handles the administration of human resources in the Public Education Secretariat (SEP) and within the states); **political power** (the union, whose membership is mandatory, operates its own army of electoral monitors and, since 2004, its own political party); and **economic power** (stemming from the mandatory contributions of its members and the transfer of an estimated 200 million dollars from the federal government to programs managed by union leaders between 1989 and 2007). The **weak position of the education authorities** vis-à-vis the union is partly explained by the political and electoral incentives to forming an alliance with the SNTE, by the absence of serious political platforms in the field of education and by the union's effective use of mass mobilization when faced with threats to its interests. The **systematic exclusion of citizens** is characterized by limits on economic cooperation, the simulation of participation and the difficulty of civil society organizations to work in schools. A final factor enabling the asymmetric relations between the union, educational authorities and citizens is the existence of **legal protections**, including decrees. Such as the regulations related to working conditions within the Secretary of Public Education (SEP for its spanish acronym) and the General Law of Education, the country's main legislation governing the educational system.

Such an imbalance of power in the educational system in Mexico is largely to blame for the lack of growth, employment and economic opportunities in the country, for the democratic deficit, and for the weakness of our public institutions. It also results in a lack of social mobility, restrictions on access to and exercise of our civil, political, social and cultural rights and the persistence of poverty and inequality.

To rectify this situation, we propose a **citizen campaign** with the objective of:

Changing the rules of the game to reassign educational responsibilities, so that citizens are included, the state recovers its authority over education and the SNTE does not have faculties over the education field.

To that end, we propose the following six actions:

- 1— Repeal the “Rules of Working Conditions for the Staff of the Public Education Secretariat” decree, issued by the President of the Republic in 1946.
- 2— Oblige every state in the Republic, through its Education Secretariat and local congress, to issue a state contract that is inclusive of civil society.
- 3— Include citizens in the planning, management, control and monitoring of educational policy.
- 4— Change the rules governing the hiring and the promotion of superintendents, principals and teachers, to create mechanisms that are both transparent and meritocratic.
- 5— Amend the General Law of Education and,
- 6— Institute mandatory and transparent audits of the resources delivered by the federal and state executives to the SNTE.

Introducción

En 2008, el Sistema Educativo Nacional (SEN) reunió a casi **38 millones de estudiantes en el país**. En la educación de estos estudiantes, participan **un millón 735 mil maestros en 245 mil 533 escuelas** distribuidas en más de **95 mil localidades** en toda la República¹.

Para atender a esta población, y cumplir así con la obligación constitucional que tiene el Estado de garantizar el derecho de todo mexicano a recibir educación, **año con año el país invierte cuantiosos recursos que provienen de los impuestos de millones de mexicanos**.

Para el año 2010, sólo el **gasto federal** destinado a la educación se estima que **superará los 527.9 mil millones de pesos**. A esto debe sumarse el gasto de los estados y municipios que se estiman en 128.3 mil millones de pesos (Presidencia de la República, 2010). Así, por ejemplo, en 2008 el Estado de México invirtió 21 mil millones de pesos, Veracruz 16 mil millones y en Jalisco 11 mil millones (INEE, 2008)².

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2007, México destinaba en promedio el **5.7% de su Producto Interno Bruto (PIB) en educación**, (OCDE, 2009)³. Según este mismo reporte, **se invierte casi una cuarta parte (23%) del gasto público en educación** en México, siendo uno de los mayores entre los países de la OCDE y casi duplicando el nivel promedio (13 %) (Schleicher, 2007, pág. 132).

¹ Con una organización sumamente compleja, el Sistema posee tres tipos educativos (básica, media superior, superior); seis niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, licenciatura y posgrado); y 18 tipos de servicio (general, comunitario, indígena, técnica, telesecundaria, para trabajadores, bachillerato general; bachillerato tecnológico, especialidad, licenciatura, etcétera) repartidos en los 31 estados y en el Distrito Federal, según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2008).

² Según el Presupuesto de Egresos de la Federación, el presupuesto para 2010 para el ramo 11 correspondiente a educación es de \$211,188,159,110 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010), a ello se suma el gasto que en educación ejercen los Ramos 23, 25 y 33, así como el gasto educativo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como el de las secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, totalizando un presupuesto de más de 489.9 mil millones de pesos.

³ Por su parte, el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) contabiliza **el gasto educativo en 2007 como casi 7% del PIB** (INEE, 2008). En 2010, el cálculo oficial se sitúa en 6.5 % del PIB (Presidencia de la República, 2010).

De hecho, **en los últimos tres lustros, el presupuesto público para educación se ha incrementado cerca de 70%**, y considerando al sector privado, el gasto en educación se ha duplicado en este período como se muestra en la siguiente Figura:

Figura 1. Inversión privada y pública en educación en México (millones de pesos a precios de 2010)

	1994	2010	Incremento
Gasto público	\$ 390,789	\$ 656,271	68 %
Gasto privado	\$ 21,577	\$ 193,086	799 %
Total	\$ 412,366	\$ 849,357	106%

Fuente: Elaboración propia con datos actualizados a pesos de 2010 de Presidencia de la República (2010). Cabe señalar que la mayoría del gasto público corresponde a gasto corriente (Cámara de Diputados, 2008; Schleicher, 2007).⁴

Además de la inversión económica, en las últimas décadas se han realizado importantes esfuerzos por mejorar la cobertura y calidad de la educación. En 1992, se implementó el **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica** que incrementó la cobertura de la educación básica, modificó los programas de estudio orientándose hacia el aprendizaje y revalorando la función magisterial. Se aumentaron los años de educación obligatoria, se descentralizaron algunas funciones educativas en los estados, se generaron programas compensatorios para las regiones con mayor rezago educativo, se fortaleció la carrera magisterial para incentivar la formación continua de los maestros, se invirtió en la construcción y el mantenimiento de nuevos establecimientos escolares y se crearon incentivos como becas para mantener a los estudiantes dentro del sistema escolar⁵.

Diez años después, en 2002, el gobierno de Vicente Fox firmó el **Compromiso Social por la Calidad de la Educación** donde las autoridades educativas federales y estatales, los legisladores, los maestros, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), las instituciones de educación superior, los especialistas, los empresarios, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y los

⁴ Si bien la mayoría de los recursos públicos se invierten en gasto corriente y a pesar del aumento sistemático en los sueldos y prestaciones de los maestros en los últimos años (Ornelas, 2008a), el sueldo de los maestros sigue siendo bajo en términos absolutos (Santibañez, 2002; Lozano, Noriega, Arriaga, & Lozano, 2005).

⁵ En 2002 se reformó el artículo 3 constitucional añadiéndose la educación preescolar y secundaria como obligatoria. Por otro lado, el proceso de descentralización se conoce como federalización y ha sido ampliamente analizado, mostrándose sus limitaciones y el proceso de re-centralización en el que resultaron estas reformas (Arnault, 1998; Ornelas, 2008a).

padres de familia establecieron diversos compromisos para asegurar la calidad de la educación (Poder Ejecutivo Federal, 2002).

En 2008, ya sólo con la presencia del SNTE y del gobierno federal, se firmó la **Alianza por la Calidad de la Educación** donde se identificaron cinco ejes de mejoras: modernización de los centros educativos, profesionalización de los maestros y autoridades, bienestar y desarrollo integral de los alumnos, formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo, y evaluación a las escuelas para mejorar la calidad de la educación (Poder Ejecutivo Federal, 2008). Gracias a estos mecanismos se pusieron en marcha reformas para mejorar la educación, como el nombramiento por concurso público de oposición de directores en educación media superior, y de maestros en plazas de nueva creación en educación básica, así como las evaluaciones estandarizadas de nivel nacional e internacional.

Estos esfuerzos por mejorar la educación reflejan un consenso nacional. **La educación es un bien público de primera importancia. Es un factor de desarrollo económico, político y social.** Posibilita el desarrollo de capacidades productivas y creativas de las personas, es un factor determinante de la competitividad y el crecimiento económico. **Es una palanca imprescindible para superar la pobreza y promover la movilidad social. Es el medio privilegiado de construcción de la ciudadanía** y del conocimiento y ejercicio de los derechos y responsabilidades públicas. Es un factor clave en la socialización desde la infancia, pues genera las habilidades y actitudes básicas para la convivencia, **contribuye a la cohesión social y la solidaridad, y al respeto a la diversidad.**

Mejorar la educación es un objetivo apreciado y compartido por la gran mayoría de los mexicanos. La educación es un valor apreciado por la sociedad. Culturalmente se considera la “mejor herencia” para la siguiente generación, especialmente en las familias con mayores carencias y vulnerabilidad. Mejorar la educación es un tema permanente en foros económicos, políticos, sociales, culturales y no sólo en ambientes o medios educativos. Esto ha permitido aumentar el presupuesto de educación año con año e impulsar reformas educativas en los diferentes periodos de gobierno. Sin embargo, la calidad de la educación en México no tiene los resultados esperados, y las numerosas investigaciones y evaluaciones de EXCALE, ENLACE y PISA concuerdan con esta situación.

El problema de la baja calidad en la educación

La UNESCO (2005) utiliza dos principios básicos para definir calidad de la educación:

- 1— **Aprendizaje del estudiante.**
- 2— **Actitudes, valores cívicos y condiciones para su desarrollo emocional y creativo.**

En las últimas décadas, numerosas investigaciones han evaluado la calidad de la educación en México, midiendo el grado de aprendizaje e identificando los factores fundamentales que la fomentan⁶.

Hasta hace poco, los principales indicadores utilizados para evaluar la calidad de educación eran las **tasas de aprobación, reprobación y deserción escolar**, bajo el supuesto que aquellos estudiantes que se mantenían en el sistema y aprobaban el año escolar estaban aprendiendo⁷. Si tomáramos únicamente estos indicadores, veríamos que la tasa de reprobación es relativamente alta. Durante sus años de educación, **26 de cada 100 estudiantes reprueban** al menos un grado, y **44 de cada 100 en el caso de la educación indígena**. Esto ha llevado a que **en 2007, 4 de cada 10 estudiantes de 15 años no estaban cursando el nivel que les correspondía**. La deserción escolar—esto es, estudiantes que no terminan el año escolar— **alcanza tasas de hasta 9% en jóvenes de 15 y 17 años**, en estados tradicionalmente expulsivos de migrantes, como Michoacán o Zacatecas (INEE, 2008).

Se ha visto que estos indicadores son insuficientes para saber si realmente los estudiantes están adquiriendo los conocimientos y las destrezas indispensables. Para medir los niveles de aprendizaje, en las últimas décadas se desarrollaron **diversas pruebas estandarizadas** de aprovechamiento escolar que **se aplican a nivel nacional e internacional para establecer un comparativo y conocer los porcentajes de**

⁶ Para una discusión sobre el concepto de calidad en educación, ver, entre otros, Alonso, 2006; Pescador, 2006; Schmelkes, 2005; Ornelas, 1995; UNESCO, 2005.

⁷ Para una crítica a los indicadores tradicionales de aprobación/reprobación/deserción escolar, ver Ornelas, 1995, capítulo 5.

estudiantes que han adquirido aprendizajes mínimos, según las necesidades de la sociedad del conocimiento⁶.

Para el caso mexicano, existen **tres mediciones importantes**:

- 1— El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) desarrolló el **Examen de Calidad y Logro Educativo (EXCALE)**.
- 2— La Secretaría de Educación Pública (SEP) implementó **la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)**.
- 3— La OCDE elabora de manera comparativa en distintos países el **Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés)**.

Los resultados de estas tres mediciones independientes **coinciden entre sí**:

Un porcentaje importante de estudiantes en México no está aprendiendo los contenidos mínimos para poder desarrollar sus capacidades.

⁶ A pesar de lo limitados de los métodos de medición existentes para medir la calidad de la educación, estas pruebas de desempeño estandarizadas son actualmente el indicador más utilizado y constituyen importantes insumos para planificar políticas educativas. Para discusiones sobre sus limitaciones y la discusión nacional e internacional sobre su utilidad, así como la influencia de factores socioeconómicos, véase Latapí, 2007; UNESCO, 2005; Alonso, 2006; Mexicanos Primero-Fundación IDEA, 2007; y Farfán 2010

1. Resultados de EXCALE

En 2008, entre los alumnos de **tercero de primaria**, una cuarta parte no alcanzaba el dominio básico de logro educativo en español y una tercera parte, en matemáticas. De los estudiantes de **sexto de primaria**, 18 de cada 100 estudiantes no alcanzan estos mínimos en matemáticas y español. En la **secundaria**, la mitad no alcanzaban el nivel básico de logro escolar en matemáticas y una tercera parte, en español. Al comparar la educación indígena y la privada, es posible apreciar las fuertes desventajas que tienen que enfrentar los más pobres.

Figura 2. Porcentaje de estudiantes que obtienen por debajo del básico (nivel nacional), según EXCALE

	Promedio nacional		Primarias indígenas/ secundarias telesecundarias		Escuelas privadas	
	Matemáticas	Español	Matemáticas	Español	Matemáticas	Español
3 preescolar	9%	9%	n.a.	n.a.	1%	1%
3 primaria	31%	25%	72%	41%	13%	8%
6 primaria	17%	18%	43%	47%	3%	2%
3 secundaria	51%	33%	62%	51%	24%	8%

Fuente: INEE, 2008, Indicador RE-02

2. Resultados de ENLACE

La prueba ENLACE se aplica en todos los establecimientos educativos de la República. Los rezagos que se advierten son muchos, a pesar de que ha habido un mejoramiento leve pero sostenido entre 2006 y 2009. Como muestran los gráficos, en 2009, casi dos terceras partes de los niños de primaria tenían conocimientos elementales o insuficientes en matemáticas y español. En secundaria, los estudiantes con conocimientos elementales o insuficientes aumentan en promedio al 90% en matemáticas y 80% en español, (Secretaría de Educación Pública, 2010c).

Figura 3. Porcentaje de estudiantes de primaria con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE

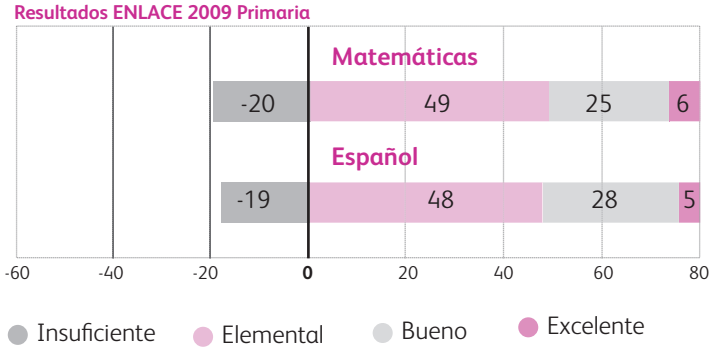


Figura 4. Porcentaje de estudiantes de secundaria con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE.

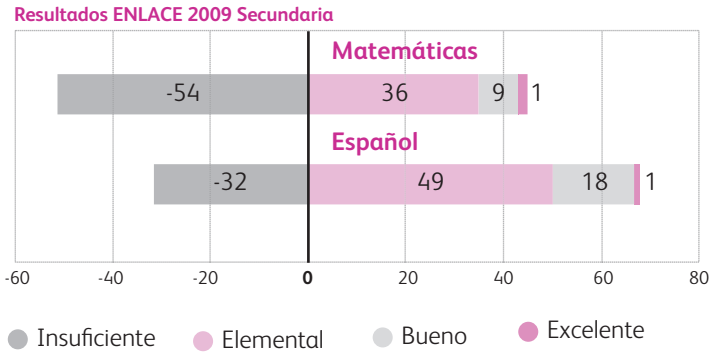
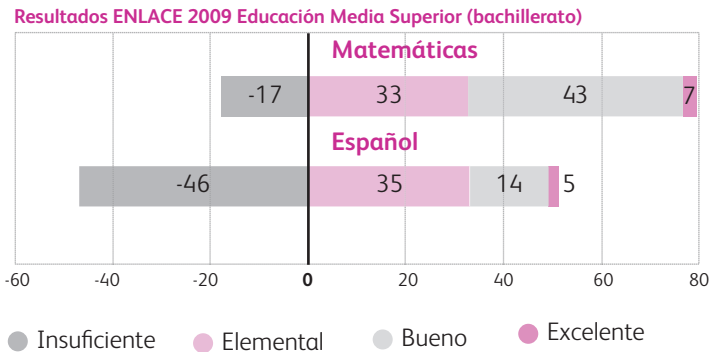


Figura 5. Porcentaje de estudiantes de educación media superior con aprendizajes en español y matemáticas, según ENLACE

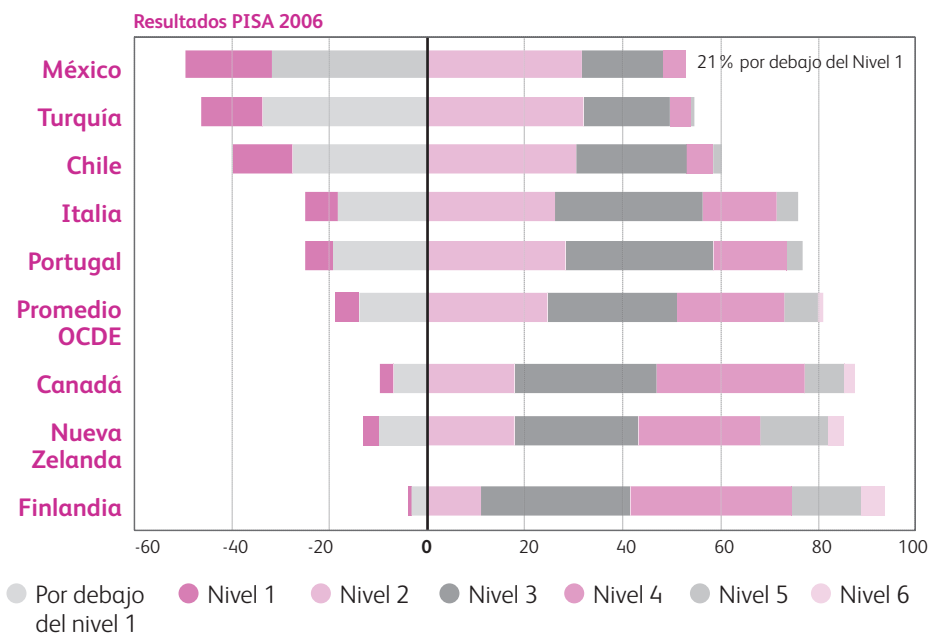


3. Resultados de PISA

México también participa en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), que tiene por objeto “evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber” y se aplica a estudiantes de 15 años, cada tres años (OCDE, 2009).

En la última evaluación publicada, correspondiente a 2006, **México se ubicó en el último lugar de los miembros de la OCDE y en el lugar 48 de 57 países en una muestra ampliada**, según la escala para dominio de ciencias (OCDE, 2008). En matemáticas, el promedio de México se ubicó en el nivel 1 (insuficiente) y en ciencias y lectura se ubicó en nivel 2. Esta evaluación también mostró que México tiene un 21% más de estudiantes por debajo del nivel 1 que los países promedio de la OCDE (OCDE, 2009).

Figura 6. Resultados del aprendizaje de estudiantes, según PISA



Aunada a la baja calidad de la educación, México tiene lastres que vuelven más difícil que el país cuente con recursos humanos calificados y un sistema educativo como mecanismo de movilidad social. El primero es la **exclusión de los jóvenes de la educación media superior y superior** (Didriksson, 2010). Según datos oficiales, 1 de cada 4 jóvenes entre 15 y 29 años en México no tiene completada la educación básica. Entre el quintil más pobre, 1 de cada 2 jóvenes no tiene educación básica completa (Indicador CS05-3) (INEE, 2008). Con la crisis económica de 2009, donde México mostró el peor desempeño regional con una caída estimada en más del 7% de su PIB, dejaron la escuela 700 mil jóvenes y adultos, según el Director General del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) (Martínez, 2010). Las dificultades de cobertura educativa para los jóvenes ha creado la categoría de *ni-ni*, que define a aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan, que actualmente suman 7 millones de jóvenes en México (del Val, 2009).⁹

El segundo es el propio **rezago educativo**, es decir, los mexicanos adultos que no terminaron de cursar la educación básica. En 2005, 5.75 millones de mexicanos no sabían leer ni escribir; 9.8 millones no tenían la educación primaria completa y 14.6 millones no tenían la secundaria completa. Es decir, para 2005 se encontraban en situación de rezago educativo un poco más de 30 millones de mexicanos, el 44% del total de la población (INEGI, 2010).

El tercero son las **desigualdades** existentes al interior del sistema educativo (Solana, 2009; Sandoval, 2006). Según la UNESCO, el promedio de escolaridad en zonas indígenas es de sólo un año y medio en comparación a los ocho años promedio a nivel nacional, y las probabilidades de que mujeres que sólo hablan una lengua indígena sepan leer y escribir son 15 veces inferiores a las mujeres que sólo hablan español (UNESCO, 2010).

⁹ Como resultado de estos déficits de cobertura, Didriksson afirma: "...el 40% de los jóvenes en edad de escolaridad media superior (16-18 años) no están en la escuela, y sólo el 2% en edad escolar de nivel superior puede acceder a ésta. Más de 10 millones de jóvenes no están inscritos en ninguna institución educativa... Casi un millón y medio de jóvenes no cuentan con un trabajo estable, y más de 2 millones que realizaron estudios superiores no encuentran un trabajo adecuado" (Didriksson, 2010).

Por último, existe un cuarto lastre que impide mejorar la calidad de la educación: **la dificultad para comprender la magnitud del problema**. En una encuesta reciente, el 42% de los padres de familia mexicanos cree que tener más educación casi nunca garantiza conseguir un mejor empleo y 33% piensa que da más posibilidades de conseguir un mejor empleo, pero sin seguridad en ello. Además, el 76% cree que es poco o nada seguro que sus hijos consigan un empleo digno y bien pagado cuando terminen su educación. A pesar de estas creencias y de los malos resultados mostrados, los padres de familia tienden a estar conformes con la educación que reciben sus hijos. Así, el 60% está totalmente o bastante satisfecho con la educación de sus pequeños que cursan primaria y 56% en secundaria (Beltrán y Cruz, 2009); y el 31% cree que es buena o muy buena, 31% la califica como regular y 36% como mala o muy mala (Beltrán y Cruz, 2010).

¿Qué explica la baja calidad de la educación?

Existen múltiples factores que influyen en la calidad de la educación¹⁰, pero aquí resumimos en tres aspectos que principalmente la explican:

- 1— Demanda educativa.
- 2— Infraestructura escolar.
- 3— Reglas del juego, que gobiernan el sistema educativo.

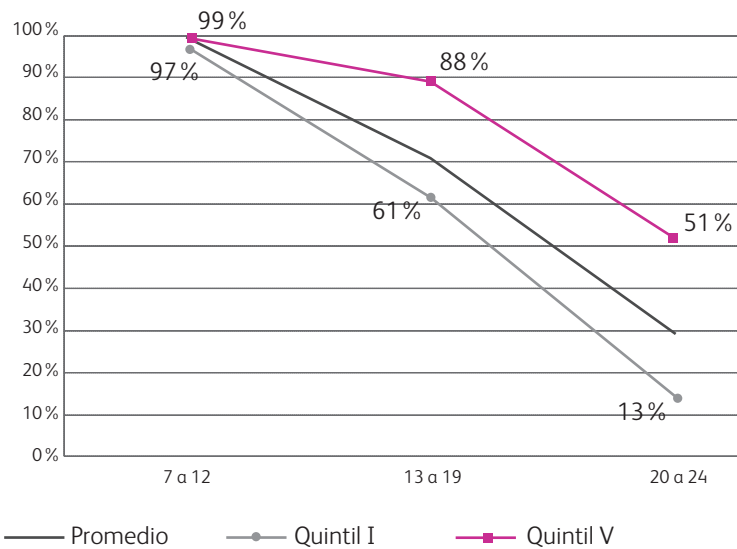
¹⁰ UNESCO considera como factores la mejora de la profesión docente; tiempo de aprendizaje lectivo en el aula; materias fundamentales; pedagogía; política lingüística; material de aprendizaje; instalaciones adecuadas y liderazgo escolar (UNESCO, 2005). Silvia Schmelkes identifica **tres grandes dimensiones** que impactan en la escuela primaria: la **demanda educativa**, siendo los más importantes el nivel socioeconómico, capital cultural, lejanía, grupo étnico de pertenencia de los propios educandos; la **oferta educativa**, donde sobresale la relevancia del aprendizaje, prácticas pedagógicas en el aula, calidad de la escuela, calidad del docente, administración escolar y papel del director, sistemas de supervisión y apoyo pedagógico y la **interacción** entre demanda y oferta: **relación escuela-comunidad** y sistema educativo-sociedad, repetición escolar y capacidad de intervención de la escuela (Schmelkes, 2005, págs. 15-20).

1. Demanda educativa

La investigación coincide en que son necesarias políticas para fomentar que los educandos asistan y permanezcan en la escuela, sobre todo los grupos más pobres y vulnerables. Tal como muestra la siguiente gráfica, existe una fuerte relación entre el nivel socioeconómico y los años de estudio de una persona, y mientras más edad tienen los más pobres (quintil I) menos asisten a la escuela.

Figura 7. Tasa de asistencia escolar en zonas urbanas por edad y por quintil socioeconómico.

Tasa de asistencia escolar en zonas urbanas por quintil socioeconómico



Fuente: SERAJ

Para aprender y aprovechar la educación es imprescindible tener buenos niveles de salud y alimentación. De ahí que tanto gobiernos federal y estatales como las organizaciones de sociedad civil y las fundaciones han puesto en práctica programas compensatorios y de becas escolares que permitan la permanencia en la escuela de los

estudiantes, por medio de programas que atienden a grupos vulnerables en comunidades indígenas, como la Comisión Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE) y programas de transferencias en efectivo condicionadas, como Oportunidades. Evaluaciones externas a estos programas han mostrado resultados positivos en términos de permanencia y disminución de la deserción escolar (Santibañez, Vernez y Razquin, 2005; López, 2006; INSP; CIESAS, 2008; Bracho, 2008).

2. Infraestructura escolar

La calidad de la escuela y la disponibilidad de recursos pedagógicos influyen en la calidad educativa. Existe una relación entre buenos resultados en matemáticas de EXCALE de los alumnos de tercero de secundaria y un buen nivel de infraestructura con respecto de aquellos que se encuentran en escuelas con estos niveles mínimos (Mexicanos Primero/ Fundación IDEA, 2007).

Según el Plan Nacional de Desarrollo, para el inicio de 2006, sólo la mitad de los planteles de secundaria se encontraba en el nivel óptimo. En primaria, 14% de las escuelas presentaban fisuras en sus edificaciones. Las telesecundarias tampoco tenían las condiciones suficientes: menos de 4 de cada 10 contaban con salón de cómputo y biblioteca y la proporción de escuelas que tienen laboratorios de física, química y biología era todavía menor (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Tanto los gobiernos federal y estatales como las organizaciones de la sociedad civil y fundaciones han destinado cuantiosos recursos para mejorar la infraestructura escolar. Existen cientos de experiencias exitosas en la construcción y la rehabilitación de la infraestructura escolar y programas destinados a cubrir las necesidades de equipo pedagógico como laboratorios, computadoras y bibliotecas a las escuelas, que están ayudando a mejorar la educación. **Sin embargo, computadoras y mejores salones por sí mismos nos bastan para mejorar la calidad de la educación. Hay que cambiar las reglas del juego.**

3. Reglas del juego del sistema educativo

El factor más importante que afecta la calidad educativa en México lo denominamos “**reglas del juego**” e incluye las relaciones de poder y los mecanismos que determinan cómo los maestros acceden a sus plazas, se mantienen y ascienden dentro del sistema educativo; cómo se realiza la gestión escolar; los días efectivos de clases y las relaciones entre escuela y comunidad. Cada una de estas dimensiones tiene una fuerte influencia en el aprendizaje dentro del aula y, por lo tanto, son esenciales para asegurar una mejor calidad de la educación.

3.1. Formación e incorporación de los docentes al sistema educativo

El factor determinante de la calidad educativa es la preparación y compromiso del docente. Investigaciones de carácter nacional e internacional coinciden en señalar que los maestros son el punto clave para lograr una mejor calidad educativa (UNESCO, 2005; Schmelkes, 2005). De ahí que sea necesario tener sistemas adecuados para que los mejores maestros puedan formarse, ingresar, permanecer y ascender al interior del sistema. En relación con la **formación de los docentes**, diversas investigaciones muestran los límites actuales de la educación normal en México y la necesidad de implementar profundas reformas de formación magisterial (Gutiérrez, 2006; Herrera, 2005; Sandoval, 2006), incluyendo la posición oficial del SNTE al respecto (Zuckermann, 2010).

Los **procesos de ingreso de maestros al sistema educativo** es otro de los puntos más discutidos en la literatura. Como se analiza en el siguiente apartado, las reglas del juego existentes en el sistema educativo (escritas y no escritas) le dan al SNTE la capacidad de decidir quién ingresa como maestro a las escuelas (Santizo, 2010). Según la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional (Art.62), un 50 % de las plazas de nueva creación son decididas por el sindicato y el otro 50 % por las autoridades educativas. Esta situación ha dado pie a que el ingreso al sistema se sustente en la afiliación político-sindical, al tráfico de influencias y a un mercado informal de comercialización, compra-venta y “herencia” de plazas (Guevara y González, 2004; Barrera, 2009; Aguayo, 2010; Zuckermann, 2010).

Para evitar estos problemas, la Alianza por la Calidad de la Educación logró que se concursaran las plazas de nueva creación de responsabilidad federal para la educación básica, por medio de concursos nacionales públicos de oposición. Sin embargo, las investigaciones recientes muestran que estos procesos han distado de ser transparentes. La información disponible no permite concluir que hayan erradicado las prácticas anteriores, además que sólo una minoría de los que rindieron el examen lograron tener las capacidades necesarias para ingresar al servicio docente (Barrera, 2009).

Por otro lado, a pesar de la firma de esa Alianza por la Calidad de la Educación, el 100% de las plazas por “incidencias” (como jubilaciones, cambios de adscripción, etcétera), siguen siendo decisión exclusiva del Sindicato (Santibañez, 2008). A esto se suma la práctica de que los maestros, una vez que adquieren su contrato, adquieren la propiedad de la plaza. Esto lleva a que el sistema no permita elegir a los mejores maestros en sistemas transparentes, y que se generen verdaderos “mercados negros” de venta y herencia de plazas (Arnaut, 1998; Ornelas, 2008a).

Por estas razones, no existe un sistema que permita competir en igualdad de condiciones para ingresar como docente y muchos maestros que adquieren plazas por influencias del Sindicato, por prácticas de herencia o compra de plaza no tienen los conocimientos ni la vocación necesarios. Tener las llaves de la puerta de entrada a una plaza laboral segura, con prestaciones sobre el promedio de trabajadores en un contexto de precariedad laboral, es uno de los mecanismos de control y generación de lealtades más efectivos del SNTE (Arnaut, 1998; Street, 1992 y 1993). Por otra parte, con frecuencia llegan al aula maestros poco motivados y comprometidos por el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus alumnos.

A esta situación se suma una serie de anomalías e irregularidades sobre la integración del padrón de docentes. Recién disponible en julio de 2010, la Secretaría de Educación Pública informó que existen 1 millón 800 mil plazas, donde 106 mil 921 maestros cobran con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). De estos, **10 mil 279 maestros comisionados que no están frente a grupo (5,145 realizan funciones sindicales y 2,442 administrativas)**, y que recibieron sueldos por 407 millones de pesos en el primer trimestre de 2010 (Poy, 2010).

3.2. Procesos de promoción horizontal (Carrera Magisterial) y dobles plazas

Además de los procesos de ingreso, actualmente los procesos de promoción de los maestros son deficientes y generan consecuencias no intencionales. A partir de las reformas de 1992, se acordó que el **proceso de promoción docente**, que les permitiera a los maestros tener incentivos económicos y reconocimiento social para mejorar su labor docente, sería por medio del programa Carrera Magisterial. Con un sistema objetivo de puntajes y coordinado por una comisión mixta compuesta por autoridades educativas y representantes sindicales, la Carrera Magisterial ha buscado vincular los incentivos económicos con el aprovechamiento escolar, por medio de recompensas a los maestros que trabajen frente al grupo¹¹.

El Índice compuesto de eficacia desarrollado por Mexicanos Primero y Fundación IDEA muestra que los alumnos de profesores que están incorporados a este programa obtienen en la prueba EXCALE en promedio 5.02 puntos por encima de aquellos alumnos cuyos profesores no están incorporados (Mexicanos Primero/Fundación IDEA, 2007). Sin embargo, algunas evaluaciones encontraron que la Carrera Magisterial no está logrando estos objetivos y encuentran efectos limitados al aprovechamiento escolar (Díaz, 1999). En este sentido, Martínez y Vega afirman que “cuantos más estímulos económicos reciben los docentes por parte de Carrera Magisterial, el aprovechamiento de sus estudiantes es más bajo” (Martínez y Vega, 2007, pág. 108). En una investigación reciente, también se encontró desinterés y desencanto por parte de los propios maestros frente a los procedimientos de la Carrera Magisterial (Miranda, 2009).

Tal y como pasa en los mecanismos de ingreso de maestros al sistema escolar, las reglas del juego injustas que definen las relaciones entre el Sindicato, las autoridades educativas, los maestros y los ciudadanos llevan a que estos sistemas de promoción no tengan los resultados deseados. El Sindicato controla buena parte de las comisiones mixtas de carrera magisterial, las que pueden validar o no estudios de posgrado y otros indicadores que sirven para establecer la categoría de los maestros y, por ello, la cantidad de recursos económicos que podrán recibir como incentivos.

¹¹ Sin embargo, como apunta Santizo, en el origen de la carrera magisterial, la SEP tuvo concesiones importantes frente al SNTE, como incorporar a los trabajadores que no están frente a grupo a la carrera magisterial, y que todas las plazas de docentes vigentes en 1993 ingresaran automáticamente al nivel A de Carrera Magisterial, limitando su potencial de incentivo (Santizo, 2006).

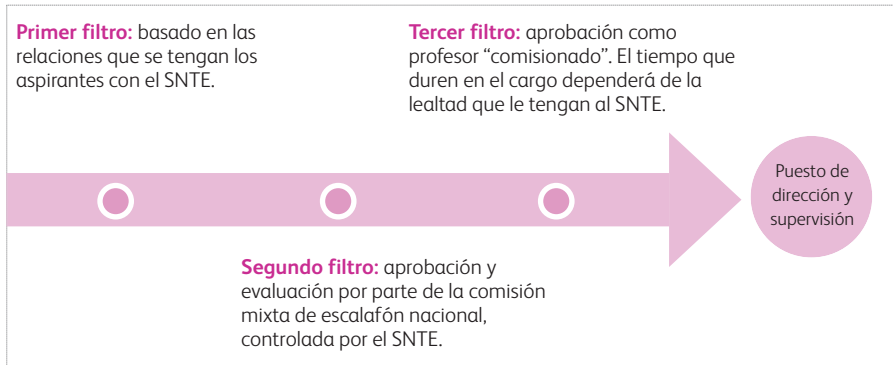
Otro mecanismo de promoción económica, también controlado por el Sindicato, tiene que ver con el proceso para la **asignación de “dobles plazas”**. Esto es, la posibilidad de trabajar en dos escuelas en turnos diferentes. La decisión sobre qué maestro puede acceder a la “doble plaza”, en las reglas informales existentes, la tiene el Sindicato.

3.3. Gestión escolar: dirección y supervisión escolar (promoción vertical)

Otro factor que incide de manera directa en la calidad educativa es la administración escolar y papel del director, así como los sistemas de supervisión y apoyo pedagógico. Tal como sucede con los procesos relacionados con los maestros, los procedimientos para **designar director y supervisores escolares** en la educación básica y media son injustos y se basan en las relaciones que los aspirantes tengan con el Sindicato, más que con su capacidad de liderazgo y habilidades pedagógicas y directivas. El procedimiento para designar directores y supervisores escolares se basa en el nombramiento de un sistema de escalafón vertical vigente desde 1973 (SEP, 2010) y pasa por una comisión mixta de escalafón –la nacional que entrega la validez final de los procesos, y las estatales-controlada por el Sindicato, gracias a los procesos de colonización hacia las estructuras de las Secretarías de Educación (Ornelas, 2008a), las reglas informales les permiten poder de veto sobre nombramientos que cumplen con los requisitos formales (Calvo, 2003a y b) y un sistema que posee incentivos para otorgar puntajes elevados a fin de evitar tensiones políticas (Santizo, 2010). Estas reglas del juego permiten también acelerar o retrasar los nombramientos de los cargos dependiendo de la lealtad del nuevo director o supervisor con el Sindicato (Calvo, 2003a). De esto resulta que el número de cargos de director ejercido por maestros que no tienen su nombramiento oficial sea alto. Esta situación duplica la carga de trabajo de los maestros comisionados como directores o supervisores, y les impide acceder a los procesos de formación y fortalecimiento directivo (Santizo, 2010)¹².

¹² Cabe señalar que la Alianza por la Calidad Educativa propone la certificación de competencias de docentes y directivos, y está en propuesta la “norma técnica de competencia laboral para los directores de educación básica” (Santizo, 2010).

Figura 8. Procedimiento para designar subdirectores y directores escolares en la educación básica



Una de las consecuencias de la forma de operar de estos procesos de promoción y designación de directores y supervisores repercute en la desigualdad de género y en la edad de aquellos que logran acceder a estos puestos. A pesar que el 60% de los trabajadores de la educación son mujeres, el 72% de los 5,032 supervisores y jefes de sector son hombres; y el 82% cuentan con la edad suficiente para jubilarse, pero no lo hacen (Calvo, 2003b).

3.4. Días efectivos de clase

Un factor fundamental que afecta la calidad de la educación tiene que ver con la cantidad de tiempo dedicado a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Criterios internacionales afirman que el tiempo efectivo por año tendría que ubicarse entre las 850 y 1,000 horas al año (UNESCO, 2005). Según la normatividad vigente, en educación básica el calendario escolar debe contener 200 días efectivos de clases. Sin embargo, **México tiene uno de los tiempos efectivos más bajos del mundo, puesto que sólo destina tres y media horas de clases por día hábil en primaria** (Díaz de Cossío, 2007, pág. 211).

Sin considerar feriados, días de la madre y del maestro, festividades escolares y otras actividades de la vida cotidiana de la escuela, estaríamos bajo el promedio de horas lectivas en el mundo. Pero si a eso le sumamos el **ausentismo laboral** de los maestros en zonas rurales y urbanas, el número de horas efectivas en clases se reduce aún más. Existe poca investigación al respecto en México, pero en zonas rurales es común escuchar que no haya clases los jueves y viernes cada dos semanas porque los maestros van a “cobrar

la quincena” o que no haya clases por reuniones técnico-pedagógicas o por actividades sindicales. De hecho, una de las principales quejas que reciben las asociaciones de padres de familia sobre el sistema escolar es justamente el ausentismo de maestros a sus labores.

Al ausentismo, hay que sumar situaciones como los cambios de adscripción que solicitan los maestros en medio del calendario escolar y la consecuente disminución de horas de enseñanza-aprendizaje que implica dejar por días o semanas sin maestro a grupos escolares mientras que se completa el reemplazo de los docentes (Ezpeleta y Weiss, 1996), así como los más de 18 mil plazas laborales de maestros comisionados que no están frente a grupo a pesar que reciben un salario (Poy, 2010). Los efectos del ausentismo escolar sobre el aprendizaje también han sido medidos. Un alumno con un profesor que falta “siempre o casi siempre” obtiene en promedio casi 20 puntos menos en los resultados de la prueba EXCALE que aquellos alumnos cuyo profesor falta “nunca o casi nunca” (Mexicanos Primero/Fundación IDEA, 2007).

Una vez más, las reglas del juego favorecen esta situación. Tal como afirma Ornelas, es una práctica del Sindicato proteger ésta y otras irregularidades, y la legislación vigente (en particular la Ley General de Educación) evita que los maestros sean sujetos de sanciones, si suspenden el servicio sin que medien motivos de causa mayor (Ornelas, 2008a).

3.5. Relación entre la comunidad y la escuela

Uno de los problemas más serios con las reglas del juego que afectan la calidad escolar tiene que ver con las relaciones entre la escuela y la comunidad. Esta temática ha sido abordada en la investigación educativa tanto desde las prácticas cotidianas de la escuela (Rockwell, 2005) como en los procesos de participación social en educación, donde existe un sólido consenso que afirma que escuelas abiertas a la comunidad, con participación activa de estudiantes, maestros, padres de familia, ciudadanos y organizaciones han mostrado mejores resultados educativos, (OCDE, 2010; Martin y Posner, 2009; Geltner, Patrinos, y Rubio-Codina, 2006; Schleicher, 2007; Marinello, 2000). Por esta razón, mejorar y aumentar la participación social en las escuelas es una de las recomendaciones de política de la OCDE y de los expertos internacionales para el país.

A pesar que existen marcos legales que promueven la participación – como la Ley General de Educación y la creación de consejos de participación escolar,

la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que definen el derecho de los mexicanos a participar de manera individual o colectivamente en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo social incluidos la educación- y de programas como Escuelas de Calidad que promueven mayor involucramiento de los padres de familia y la comunidad, **los déficits son la norma, más que la excepción.**

El papel de los consejos escolares para la democratización del sistema educativo es fundamental (Guevara Niebla, 2006; Schmelkes, 2008). Sin embargo, estos consejos fallan por problemas de diseño que limitan la participación social (Latapí, 1997; Corro, 2008), por la tendencia de ser implementados en sistemas de “arriba-abajo” (Vélez, Linares, Martínez y Delgado, 2008), y por la poca utilidad que resultan tener. La evidencia muestra **muy bajos niveles de desempeño de estos consejos** (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2002 y 2008). Según la Secretaría de Educación, de los 232,746 establecimientos que poseen información, sólo en 35% (81,797) se reportan consejos escolares instalados. De éstos, poco se sabe sobre las funciones que cumplen o el tipo de integrantes que poseen. En 2007, FLACSO coordinó una Evaluación Nacional sobre Participación en Educación, reportando **pocos integrantes y alta rotación de los mismos de estos consejos, relaciones complejas con las asociaciones de padres de familia, y acciones relacionadas mayoritariamente con la cooperación para la infraestructura escolar** (Zurita, 2008, págs. 73-74).

Otra instancia de participación en las escuelas son las asociaciones de padres de familia, que están impedidas de incidir de alguna forma en la gestión escolar y sólo sirven para organizar actos de cooperación, a pesar que la investigación muestra el interés de estas asociaciones, en particular en el nivel preescolar, de participar activamente para mejorar la calidad de la educación. (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2008; Latapí, 1997; Galván, 2008).

Incluso los consejos que mejor funcionan según la literatura —los del Programa Escuelas de Calidad— **dependen más de la cultura y las tradiciones locales de participación** que del diseño del Programa. Estas investigaciones muestran también las limitaciones que poseen estas instancias de participación para transformarse en agentes efectivos de contraloría social (Canales, 2006; Martínez, Bracho y Martínez, 2007; Santizo, 2006).

Más allá de los consejos escolares, la **participación social** en educación en México sigue comprendiéndose más que nada como cooperación para las escuelas. Según Marinello, la participación social en educación **limitada a la cooperación económica, genera desconfianza y tensiones entre padres de familia**, puesto que la cooperación se utiliza como “barómetro” de la participación de los padres (Marinello, 2000). En la práctica, se excluye otras posibilidades de participación con verdadero poder de decisión, como consejos escolares que participen en la gestión de la escuela y la selección de directores u otros cargos administrativos, ejemplos internacionales de participación en ciudades como Chicago, Estados Unidos, o en países como Brasil (Martin y Posner, 2009; Marinello, 2000).

La relación entre la sociedad y el sistema educativo no se limita a las instancias de participación formales. Existe una dimensión fundamental de inclusión de la comunidad: la pertinencia de los contenidos curriculares. En efecto, un aspecto clave en la calidad educativa tiene que ver con lo que pasa al interior del aula, tanto con los contenidos como con las prácticas pedagógicas que pueden facilitar el aprendizaje. Al respecto, diversos autores señalan limitaciones en los contenidos que se enseñan, por la cantidad de temas irrelevantes, y las prácticas pedagógicas dentro de los salones de clases, principalmente memorísticas. Estas investigaciones proponen una reforma curricular, disminuyendo la cantidad de contenidos curriculares y adecuándolos a las necesidades de las comunidades, y nuevas prácticas educativas ya no basadas en lo memorístico, sino en la posibilidad de aprendizajes autónomos (Díaz de Cossío, 2007; Latapí, 2007; Martínez A., 2009; Zorrila, 2007)¹³.

A pesar de que contamos con leyes que buscan fomentar la participación ciudadana y el trabajo y la interlocución entre gobierno y OSCs, en México persiste la visión del Estado como actor exclusivo de la promoción del desarrollo. Los mecanismos de participación ciudadana que se han establecido son muy limitados. Particularmente, las OSCs encuentran muchas dificultades para participar en acciones de fomento educativo y trabajar al interior de las escuelas (Latapí, 2005; Marinello, 2000; Vélez, Linares, Martínez, y Delgado, 2008; Athié, 2008), lo que caracteriza la relación distante entre escuela y comunidad.

¹³ Más allá de la academia también se proponen profundas transformaciones al respecto. Ver por ejemplo las propuestas de Moctezuma y Servitje desde el mundo empresarial (Moctezuma, 2006; Servitje, 2006) y las de Mexicanos Primero y las del Fondo Mexicano para la Educación y el Desarrollo desde las organizaciones civiles (Mexicanos Primero, 2007; Solana, 2009).

¿Por qué existen estas reglas del juego injustas?

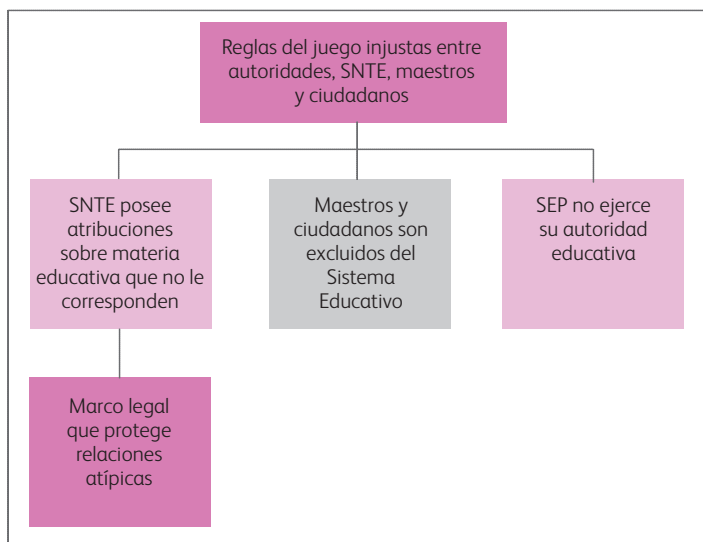
Como se observa en el apartado anterior, existen factores relacionados con la demanda y la oferta educativa, y con la interacción entre escuela y comunidad que explican los malos resultados al medir la calidad de educación en México. ¿Cuáles son las causas que explican esta situación? Las **reglas del juego** que se establecen entre los actores del Sistema Educativo Nacional **permiten explicar las enormes limitaciones** y problemas en los factores que influyen en la calidad de la educación.

En efecto, las reglas del juego (formales e informales) que delimitan las relaciones de poder entre las autoridades educativas, el SNTE, los maestros y los ciudadanos se caracterizan por:

- 1— Tener un **Sindicato que ejerce atribuciones sobre su materia educativa**, más allá de sus funciones de representación de intereses laborales, que lo convierten en un actor poderoso y con capacidad de veto.
- 2— Por la **renuncia de las autoridades educativas** de ejercer su encargo.
- 3— Por la **exclusión de los maestros y los ciudadanos** en los procesos de decisión y gestión del sistema educativo mexicano.
- 4— Por un **marco legal** que protege estas relaciones atípicas.

El siguiente esquema resume los resultados de estas reglas injustas:

Figura 9. Distribución de atribuciones y poder entre actores en la política educativa



En efecto, **las decisiones clave de la gestión educativa relacionados con la calidad de la educación y que corresponden a la autoridad educativa las ha tomado el Sindicato**, excluyendo en el proceso a los maestros y ciudadanos. El espacio principal de desplazamiento tiene que ver con los procesos administrativos relacionados con los **recursos humanos**. Incorporar a nuevos maestros, cambiarlos de escuela o zona escolar, designar a los directores, supervisores escolares y jefes de zona, administrar los sistemas de incentivos como la Carrera Magisterial y escalafón magisterial, son todos procedimientos donde el Sindicato tiene la última palabra. Y **los criterios de asignación de plazas que utiliza tienen que ver más con las lógicas políticas de lealtad, que con criterios basados en el mérito y las capacidades de los maestros**.

Esto sucede por cuatro razones:

- 1— **El Sindicato tiene suficiente poder** para mantener (y acrecentar) la asimetría en la toma de decisiones.

- 2— Las **autoridades educativas** tienen incentivos para abdicar de su autoridad y responsabilidades.
- 3— Los **ciudadanos** deben aceptar la exclusión sistemática en estos espacios de decisión; y
- 4— Existe un **marco legal** que protege estas prácticas.

El poder del SNTE

El poder de veto que tiene el SNTE en la educación y su capacidad para apropiarse de funciones y atribuciones sobre su objeto de trabajo es consecuencia de la **acumulación de poder** que tiene sobre tres campos complementarios, pero diferentes al interior de la educación.

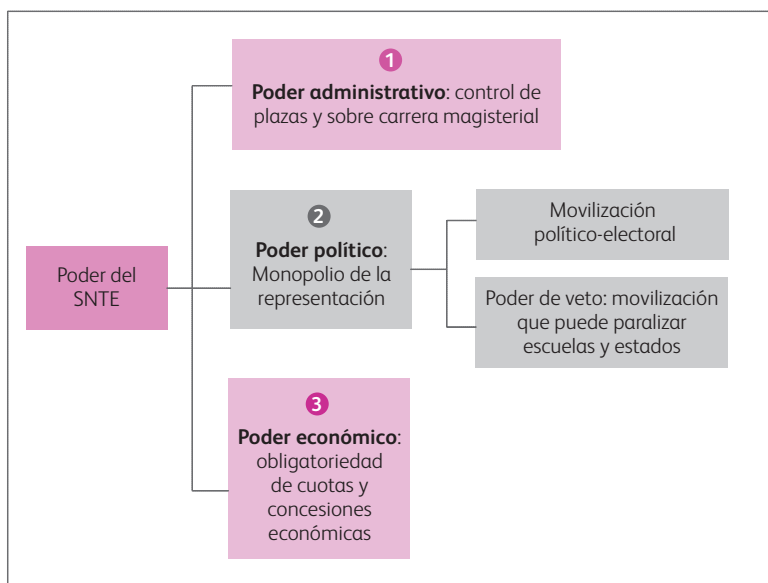
El **primero**, como se dijo, es el **campo administrativo**, que incluye el control de los procesos sustantivos para ingresar, permanecer y ascender en el sistema educativo: la asignación de plazas docentes, la decisión sobre los traslados, los nombramientos, permisos y comisiones de los maestros, la participación y el manejo de diversas comisiones mixtas, las posiciones al interior de las Secretarías de Educación, el control de las comisiones mixtas de escalafón que designan a los directores, supervisores escolares y de zona, el control de los procedimientos para la Carrera Magisterial y de los incentivos docentes, etc.

Así, los aspectos fundamentales de la vida cotidiana de los maestros terminan siendo decisiones tomadas por el Sindicato, quien utiliza este poder como **mecanismo de castigo/premio** para generar **lealtades políticas**. En las escuelas, los maestros saben que lo que importa para ascender es tener palancas y padrinos en el Sindicato, quienes además los protegen ante eventuales problemas y les consiguen aumentos de sueldo y prestaciones. Y aquellos que aspiran a ser maestros saben que la posibilidad de tener una plaza depende más del Sindicato que de sus capacidades. El SNTE tiene también el

poder para nombrar a directores, supervisores escolares y jefes de sector, controlando la estructura operativa del sistema y manejando la estructura territorial.

Por otro lado, el poder administrativo del SNTE permite encubrir a malos docentes que se ausentan sistemáticamente a clases, maltratan a los estudiantes y cometen abusos de poder al interior de las escuelas, incluyendo pocos pero muy preocupantes casos de abuso sexual (Kelly, 2006; El Rotativo de Querétaro, 2009).

Figura 10. Fuentes de poder del SNTE



Además del poder administrativo que implica decidir sobre los recursos humanos, el SNTE obtiene, en segundo lugar, **su poder del monopolio de la representación que posee sobre los trabajadores** desde su creación en 1944, y que lo convierte en el único interlocutor válido para los asuntos laborales (Arnault, 1998; Loyo, 2008; Muñoz, 2005; Ornelas, 2008a, 2008b; Raphael, 2007). A diferencia de los sindicatos de maestros de otros países de la región, el SNTE se caracteriza por tener una inscripción obligatoria de los nuevos trabajadores (Gindin, 2008), convirtiéndolo en el **sindicato con más afiliados de América Latina** y con capacidad para llegar a todas las escuelas de la República.

El **monopolio de la representación**, sumado al poder administrativo, le da al Sindicato la posibilidad de **operar y movilizar sus estructuras** para **finés político-electorales**, tal como se ha descrito en la literatura (Ornelas, 2008a; Raphael, 2007; Aguayo, 2010). Como estos analistas señalan, el SNTE tiene capacidad para movilizar miles de votos en momentos decisivos en una elección. A cambio, pide puestos clave en las administraciones gubernamentales. Esto, sumado a su capacidad de influencia política por medio del Partido Nueva Alianza (PANAL), teniendo como base del poder político al SNTE. Dicho partido, se ha vuelto un partido comodín para aprobar reformas legislativas en el Congreso y votos en coaliciones electorales (Muñoz, 2008; Observatorio Ciudadano de la Educación, 2005; Aguayo, 2010).

Gracias al poder obtenido como partido político, también ha tenido la capacidad de erigirse como un **intermediario obligatorio** para cualquier tipo de **reforma educativa** (Santibañez, 2008) y accediendo a puestos de elección popular como legisladores federales, locales, presidentes municipales y regidores, por medio de los partidos políticos o de manera directa por medio del Partido Nueva Alianza (PANAL).

El monopolio de la representación y su influencia político-electoral le da al Sindicato la capacidad de convertirse en un **actor de veto**, en los niveles federal y estatal (Santibañez, 2008). Por el enorme contingente de población que manejan, y por los sistemas de lealtades que ejercen por su control del aparato administrativo, tiene la capacidad de enfrentarse de manera directa con la disidencia del Sindicato y los ejecutivos estatales (Raphael, 2007; Reyes, 2008).

Por último, la **tercera** fuente de poder del Sindicato tiene que ver con la cantidad de **recursos económicos** que manejan. Poseer el monopolio de la representación implica recibir cada mes las **cuotas sindicales** que son descontadas de manera directa a los trabajadores de la educación. En promedio, cada maestro aporta 160 pesos mensuales,

lo que suma aproximadamente 240 millones de pesos mensuales (De la Rosa, 2008). Según Aguayo y Serdán (2009) el grupo político ligado a Elba Esther Gordillo y al SNTE entre 2006 y 2009 ha manejado recursos públicos por un mínimo de 345,785 millones de pesos y un máximo de 1,611,771 millones de pesos. Cada año, miembros de este grupo han tomado decisiones sobre al menos 115,000 millones de pesos gracias a sus posiciones en la SEP, el ISSSTE, Lotería Nacional, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y por cuotas sindicales (Aguayo y Serdán, 2009).

A conclusiones similares llegan otras investigaciones. Usando fuentes oficiales, Raphael ubica ingresos al SNTE entre 900 y 1,344 millones de pesos por año, sólo por concepto de cuotas sindicales (Raphael, 2007, págs. 233-234). Además, el Sindicato **posee múltiples concesiones y genera incentivos para sus agremiados** (desde farmacias hasta hoteles y centros vacacionales) (Loyo, 1999). Todos los años, gracias a los pliegos petitorios donde se negocian los salarios y prestaciones, millones de pesos son entregados al Sindicato para la otorgación de becas, apoyos para seminarios y congresos, compras de equipos de cómputo para los maestros, etc. (Revista Educación 2001, 2010). Sumando **cuotas sindicales, donaciones y traspasos del gobierno federal, recursos obtenidos por pliegos petitorios, las aportaciones extraordinarias que recibió el Programa de Vivienda Magisterial (VIMA), transferencias a fideicomisos** como los de nuevas tecnologías, Raphael **ubica una cifra aproximada de 200,000 millones de pesos**, recursos de todos los mexicanos incluyendo el sueldo de los maestros, que han ido a parar a las manos del Sindicato entre 1989 y 2007. Esto sin contar los beneficios por ventas ilegales de plazas e intereses bancarios (Raphael, 2007). Por si fuera poco, las últimas administraciones federales han entregado el control de **agencias gubernamentales estratégicas** a la camarilla de Elba Esther Gordillo, como son el **ISSSTE, Lotería Nacional y la subsecretaría de Educación Básica** (Ornelas, 2008b, Aguayo y Serdán, 2009; Aguayo, 2010) donde se manejan otros miles de millones de pesos como presupuestos, además de los puestos más altos en las Secretarías de Educación de los estados y el acceso a los recursos públicos que recibe el Partido Nueva Alianza (PANAL).

El **poder político, económico y administrativo** se une con una mística particular de unidad sindical, transformando al SNTE en un actor preponderante del Sistema Educativo Nacional, con capacidad de veto para cualquier reforma que toque sus intereses. Este poder se complementa con el poder político que tiene más allá del campo educativo, influyendo en el Congreso de la Unión y en los congresos locales de los estados

como “cadenero” de las iniciativas legislativas relacionadas con la educación (Santibañez, 2008) y generando lo que el Relator especial sobre el Derecho a la Educación de la ONU, Vemor Muñoz, definió como una “simbiosis atípica” o “subordinación recíproca” entre las autoridades educativas y el Sindicato (Rodríguez, 2010).

Este poder autoritario afecta en primer lugar a los maestros, quienes están conscientes de esta situación. Los resultados de una encuesta realizada en 2002, muestran que el 41 % de los maestros no sabían que pertenecían al SNTE (a pesar que les retiene el 1 % de su salario base) y que el **69% de los docentes consideraba que el SNTE representa más los intereses del grupo dirigente que de los agremiados**. Esa misma encuesta afirma que el 50 % de los maestros en el DF tiene mala o muy mala opinión del SNTE, lo que contrasta con el 1 % que lo defiende “a capa y espada” (Ornelas, 2002). A resultados similares llegó una encuesta en 2006, donde el 60 % de los maestros mexicanos dicen tener desconfianza o que les resulta indiferente el trabajo del SNTE, y que el **50% de los maestros afirma que el Sindicato no contribuye significativamente a mejorar la calidad educativa** (Reforma, 2006).

En 2009, cuando Elba Esther Gordillo cumplió 20 años al frente del sindicato de maestros, el 51 % de los mexicanos consideró que había hecho un mal trabajo frente al sindicato, el 66 % consideró que Gordillo había contribuido poco o nada a elevar la calidad de la educación; y el 84 % consideró que debería haber un cambio al interior del SNTE (Reforma, 2009). En este mismo sentido, otra encuesta reciente muestra que el 46 % de los mexicanos considera que el SNTE está manejando mal/muy mal los asuntos de la educación (porcentaje que aumenta hasta el 60 % en el caso de su presidenta vitalicia Elba Esther Gordillo) y el **52% consideró que el SNTE obstaculiza las acciones que el gobierno promueve para mejorar la educación** que requiere el país (Beltrán y Cruz, 2010).

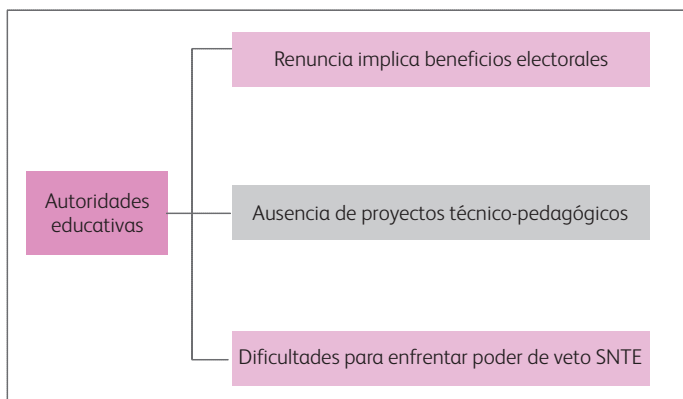
La actitud de las autoridades educativas.

El desplazamiento en la toma de decisiones no se explica sólo por el poder del SNTE. Las relaciones atípicas entre el Sindicato y las autoridades educativas no pueden comprenderse si no se analiza la **actitud de renuncia de las autoridades educativas a su responsabilidad y encargo**, tanto en el ejecutivo federal como en los estatales (Gómez, 2010).

Desde su nacimiento en 1944, el Sindicato está acostumbrado a tratar de manera directa con el Presidente, pasando por encima del Secretario de Educación (Ornelas, 2008b; Raphael, 2007). Luego del proceso de modernización de 1992 pasa lo mismo con los Gobernadores de los estados: si el Sindicato tiene que negociar algo, lo hace de manera directa con el Presidente o con el Gobernador, lo que deja en posición de fragilidad a las autoridades educativas estatales (Revista Educación 2001, 2010).

Esta situación no ha variado de manera significativa en los últimos 20 años, a pesar de la alternancia política y del cambio de liderazgo al frente del Sindicato en 1989. Tratados como actores políticos con capacidad de veto, para los gobiernos las relaciones con el Sindicato han sido políticas, más que técnicas o pedagógicas (Arnaut, 1998; Street, 1992; Muñoz, 2005; Aguayo, 2010). Dada su fuerza, la alternancia política en los Ejecutivos, el cambio de autoridades educativas o el cambio de líderes sindicales no han logrado modificar esta dinámica de relación.

Figura 11. Razones de autoridades educativas para ejercer sus atribuciones



Como la literatura sugiere, el Sindicato ofrece beneficios electorales (desde promoción del voto hasta operación política en las mesas de casilla) a los candidatos a puestos de elección, a cambio de mantener las relaciones asimétricas en la toma de decisión del campo educativo, la obligatoriedad de las cuotas sindicales y de aumentar su poder para nombrar puestos al interior de las secretarías de educación (Raphael, 2007; Aguayo, 2010).

Una vez que llegan al puesto, la autoridad educativa, subordinada a la política, queda atada de manos para modificar la correlación de fuerzas al interior del campo educativo, en lo que Ornelas identifica como el proceso de colonización por parte del SNTE en las secretarías de educación estatales y en la federal (Ornelas, 2008b) y que Aguayo ejemplifica en la relación del SNTE con el actual gobierno de Felipe Calderón (Aguayo, 2010).

Existen por lo menos otras **dos razones** que escapan al campo educativo para explicar la renuncia de las autoridades a sus encargos. Una tiene que ver con la **ausencia de plataformas políticas** por parte de los partidos políticos. Como apunta Ornelas, no es posible advertir una disputa política por proyectos educativos ligados o asociados a partidos políticos en la actualidad.¹⁴ Más allá de ofrecer más dinero a la educación o promesas de aumentar su calidad, **no hay claridad** por parte de las autoridades sobre lo que debe hacerse en el campo.

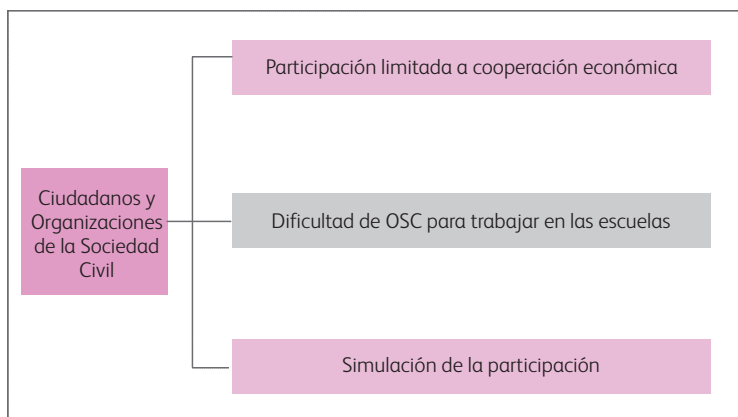
La segunda razón, que se complementa con las anteriores, es la **dificultad para enfrentar el poder** de veto del Sindicato. Los partidos orientados al corto plazo y poco interesados en la educación, los gobiernos que prefieren negociar políticamente con un Sindicato poderoso que tiene capacidad para poder alterar la vida de cualquier entidad federativa, explican en parte la renuncia a la toma de decisiones. Sin tener a los **ciudadanos** como aliados que **nivelen** la correlación de fuerzas, los gobiernos prefieren no comprarse un pleito seguro.

¹⁴ Según Ornelas, el vínculo del SNTE con el PRI de corte corporativo fue duramente criticado por el ala “doctrinal” del PAN. Sin embargo, la llegada de Vicente Fox y de Felipe Calderón al poder ejecutivo federal representó la continuación y el fortalecimiento de este vínculo, modificándose la correlación de fuerzas entre el Sindicato (que ganó poder) y el gobierno federal (que lo perdió) (Ornelas, 2008).

Exclusión sistemática de los ciudadanos

Una condición más que explica la situación de la educación en México tiene que ver con la **exclusión sistemática de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre educación. Los maestros, los estudiantes y los padres de familia, tienen limitada su participación** a la cooperación económica para la escuela. Para las demás decisiones, no se les toma en cuenta (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2008) y como vimos arriba, las asociaciones civiles, las organizaciones sociales y los ciudadanos interesados en mejorar la educación tienen muchas dificultades para trabajar en las escuelas. La opacidad y el miedo a lo que pueda decir el Sindicato son experiencias comunes de cientos de organizaciones que tienen como actividades el fomento cultural y educativo. Con esto, se pierde la posibilidad de que organizaciones puedan innovar en lo pedagógico y en la gestión escolar, y contribuir más allá de la cooperación.

Figura 12. Exclusión sistémica de participación ciudadana



En este sentido, la educación es otro campo más caracterizado por la **simulación de la participación**. A pesar que es una obligación emanada por la Ley General de Educación, en 2010 sólo 35% de los establecimientos reportan tener un comité de participación escolar, sin que esto signifique que el consejo funciona, o puede ejercer sus atribuciones. Los consejos escolares de participación social son mecanismos

institucionalizados de participación de los ciudadanos en los temas educativos y recién a mediados de 2010 se publicaron lineamientos para su implementación en todas las escuelas del país. Sin embargo, la literatura muestra pocas capacidades de estos mecanismos para incidir de manera efectiva en la gestión escolar. Más bien, su existencia sirve más que nada para legitimar los discursos del SNTE y las autoridades educativas en relación con la participación social (Zuckermann, 2010).

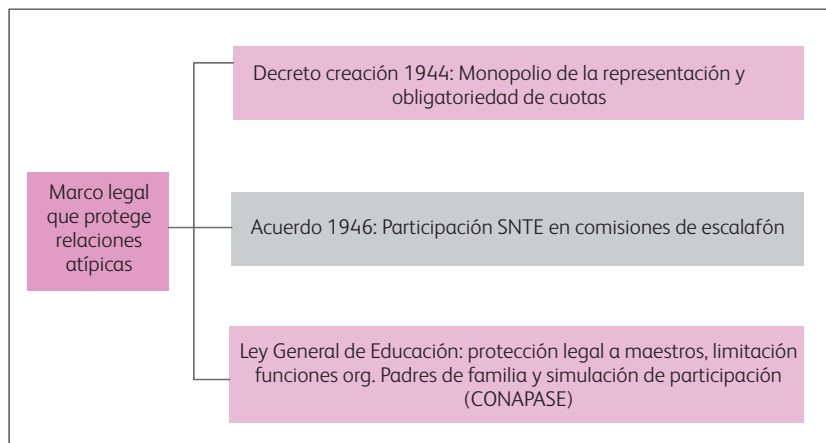
Marco legal que protege las relaciones desiguales

Una última condición que permite las **relaciones asimétricas** entre el Sindicato, las autoridades educativas y los ciudadanos se encuentra en la **protección legal** que estas relaciones poseen. En efecto, desde el documento de creación del Sindicato en 1944, que impone el monopolio de la representación, la serie de documentos legales que regulan la educación poseen **cláusulas que permiten** estas relaciones (Arnaut, 1998; Muñoz, 2008, Revista Educación 2001, 2010).

A dos años de creado el SNTE, el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho firmó un acuerdo denominado “Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública” (Poder Ejecutivo Federal, 1946), dando la **posibilidad legal** que el Sindicato tuviera injerencia sobre la **materia educativa**. En palabras de Raphael: “fue ahí en [el Reglamento de 1946] donde se definió que el SNTE tendría como tarea la representación de los asuntos laborales (salarios y prestaciones) de todos los integrantes del **aparato docente y administrativo** participantes en la formación básica ofrecida por el Estado, y también en ese documento, se fijó que el Sindicato mantendría importantes facultades sobre la materia educativa: la educación pública. En los hechos, el convenio de 1946 entregó a este sindicato la administración casi completa de los recursos humanos que componen a la educación pública básica ya que, tanto el ingreso como el avance en las carreras de los maestros, pasaron a ser atribución de los líderes sindicales” (Raphael, 2007, pág. 30).

Este Reglamento sentó las bases legales para desarrollar el poder administrativo de los recursos humanos en la educación, base de su poder al interior del campo educativo. Cabe señalar que **este reglamento, con más de 60 años y firmado en pleno régimen político corporativo, sigue estando vigente y no se ha modificado**, a pesar de que no se necesitan cambios legislativos, ya que es un acuerdo expedido por el Ejecutivo Federal que puede ser **revocado** en cualquier momento sin la necesidad de pasar por el Poder Legislativo.

Figura 13. Marco legal que protege relaciones injustas que determinan calidad de la educación



La Ley General de Educación también protege aspectos importantes de estas reglas del juego injustas. En primer lugar, porque da **protección legal a los maestros** frente a infracciones y faltas administrativas. En efecto, el último párrafo del Art. 75 de la Ley General de Educación, que detalla las infracciones de quienes prestan servicios educativos, excluye de manera explícita a los trabajadores públicos de la educación.¹⁵ Así que tal como afirma Ornelas:

¹⁵ De manera literal, el párrafo citado dice "Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos" (Art. 75 Ley General de Educación).

“Conforme a la Ley General de Educación (LGE) los afiliados al SNTE (incluye los directores y supervisores) **no son sujetos de sanciones** si suspenden el servicio sin que medie motivo justificado, caso fortuito o causa de fuerza mayor; interrumpen clases en días y horas del calendario escolar vigente; **no emplean libros de texto autorizados** por la SEP; incumplen los lineamientos generales; revelan antes de su aplicación los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación; **expiden certificados** y constancias sin que se cumplan los requisitos aplicables; **comercialicen o hagan publicidad** de mercancías no ligadas al proceso educativo; efectúen actividades que pongan en **riesgo** la **salud** o la **seguridad** de los alumnos; **oculten** a los padres o tutores las conductas de los alumnos que deban ser de su conocimiento; se **opongan** a actividades de **evaluación, inspección y vigilancia**, y si no proporcionan información veraz y oportuna (...) Pero el discurso político de la SEP y el SNTE ha sido eficaz, el **ciudadano común desconoce** esta protección de la impunidad” (Ornelas, 2008, págs. 116,117).

En segundo lugar, limita las funciones de las asociaciones y organizaciones de padres de familia, donde explícitamente se les excluye de ámbitos de participación tales como la gestión escolar (Art. 67, LGE), y en tercer lugar fomenta la simulación de la participación al no establecer ningún tipo de sanciones a las autoridades educativas en caso que los Consejos de Participación Social no se creen o no estén cumpliendo con sus funciones, lo que en la práctica inhibe su funcionamiento (Arts. 68-73, LGE).

Consecuencias de la mala educación: ausencia de movilidad social, pérdida de competitividad, deficiente formación de ciudadanos y un Estado frágil

Las consecuencias de las deficiencias en la educación descritas a corto, mediano y largo plazo para México como nación independiente y para que más mexicanos alcancen su propio desarrollo confirman la **urgencia de actuar**.

La falta de crecimiento, empleo y oportunidades económicas, el déficit democrático, la debilidad de nuestras instituciones públicas, la falta de movilidad social,

las limitaciones para el acceso y ejercicio de nuestros derechos civiles, políticos, sociales y culturales y la persistencia de la pobreza y la desigualdad, tienen en la **crisis educativa** buena parte de sus causas.

Crecimiento económico y competitividad

Sin educación de calidad, no podremos despegar en crecimiento, competitividad y empleo (Schwartzman, 2001). De 2000 a 2009 la economía mexicana creció en un 1.6% promedio anual, similar al crecimiento de la “década perdida” de 1980. Considerando el crecimiento de la población, el ingreso per cápita por habitante no varió significativamente en estos años. En cambio sí lo hizo el desempleo, que aumentó de una tasa de 2.6% en el año 2000 a un 5.7% en 2009 (INEGI, 2010). Claramente **no estamos creciendo** ni al ritmo ni a la velocidad que necesitamos.

Múltiples investigaciones han descrito la **correlación positiva** entre **educación y crecimiento económico**. La educación de calidad es un elemento clave para el desarrollo de las naciones. Analizando la experiencia entre el este de Asia y Latinoamérica, se afirma que las diferencias en el crecimiento económico del primero se explican hasta en un 40% por la educación, específicamente por la expansión de la educación primaria de calidad. Ningún país ha mejorado sus niveles económicos sin ampliar la cobertura educativa (PREAL, 2000). La calidad de la educación incide en la cantidad de ingresos de las personas, y en la cantidad de ingresos que una familia puede alcanzar. Pero, para que la educación sea un efectivo impulso al desarrollo y crecimiento económico de los países, la calidad es un factor fundamental (Hanushek y Wößmann, 2007).

En este sentido, los mercados laborales son determinados en buena medida por la educación de un país. Según el INEE (indicador RE05) mientras el 58% de los mexicanos con estudios superiores tienen acceso a un contrato estable, sólo el 14% de aquellos que no terminaron su educación básica acceden a él (INEE, 2008). En este mismo sentido, según el INEGI en 2000, los ingresos promedio entre la Población Económicamente Activa se distribuyeron claramente según sus logros educativos. Así, una persona sin instrucción recibió en promedio \$8 por hora de trabajo, en comparación con los \$59 pesos por hora que recibió una persona con educación superior, es decir, un sueldo 639% más bajo (INEGI, 2000).

Figura 14. Porcentaje de trabajadores con contrato estable de trabajo, según escolaridad

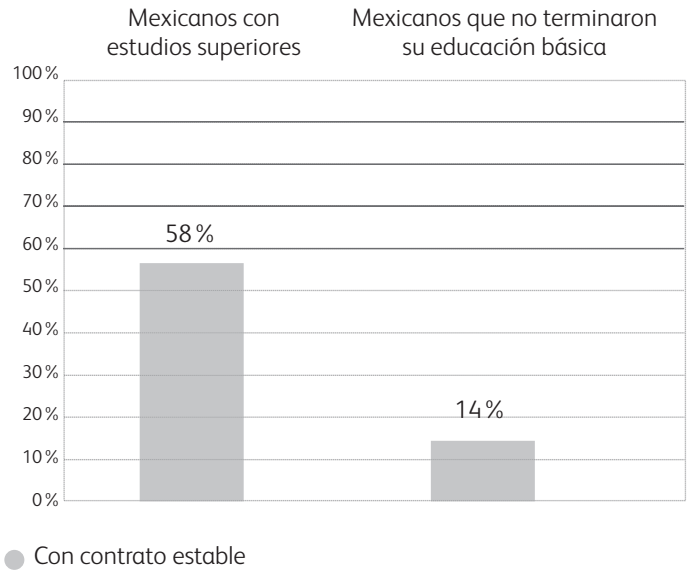
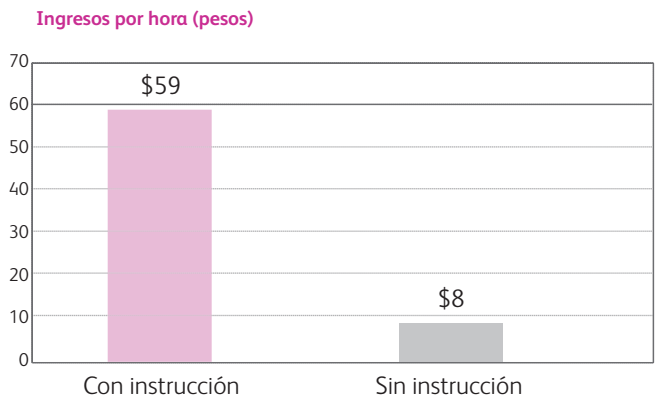


Figura 15. Relación entre los ingresos y la instrucción del trabajador



Los efectos de la educación de baja calidad se reflejan también en el ámbito de la competitividad. Entre 2004 y 2007 México retrocedió dos puestos en el Índice de Competitividad Internacional que elabora el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), pasando del lugar 30 al 32. Según este índice, **México posee en promedio 1.8 años de educación efectiva**, muy lejos de los 9.7 años promedio que tienen los 5 países más competitivos y de los 4.9 años promedio del resto de los países. También entre 2004 y 2007 **la Población Económicamente Activa que posee licenciatura retrocedió un punto porcentual (de 18% a 17%)** con un rezago respecto de los demás países del 23 % (IMCO, 2009).

Pobreza, desigualdad y movilidad social

Así como hay una relación entre mayor nivel de educación y mayores ingresos, también sucede lo mismo con la pobreza. **Si la familia tiene menos educación, más difícil será que salga de la pobreza.** (Attanasio y Székely, 1999; Cordero, 1999; Schwartzman, 2001; Hanushek y Wößmann, 2007). Esto no sólo implica que a menor logro educativo menores ingresos para las familias, sino también que los países pobres invierten menos en general en educación que los países que tienen capacidad de salir de la pobreza (Klikberg, 2001).

A pesar que **la escuela debería servir como un vehículo de movilidad social** (es decir, la capacidad de ascender, permanecer o bajar en la escalera socioeconómica de un país), y transformarse en un **factor para disminuir la desigualdad** en nuestros países (Cassasus, 2003), en México la educación no es un factor de igualdad, ni ha podido colaborar en la disminución significativa de la desigualdad, que se mantiene alta, con un índice de Gini de 44.8 (Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, 2008). Esta situación también se refleja en la poca importancia relativa que tiene la educación para la movilidad social, siendo más importante la familia para mantenerse o movilizarse socialmente (Fundación Espinosa Rugarcía, 2008).

Consolidación democrática, corrupción, ciudadanía y Estado de derecho

Los efectos de una educación deficiente van más allá de la falta de crecimiento y la reproducción de la pobreza y desigualdad. También **limita la capacidad de construir instituciones democráticas sólidas**, que combatan la corrupción y generen un auténtico Estado de Derecho. La escuela debiera ser un espacio privilegiado de socialización en el que se desarrollan las habilidades y capacidades para desarrollar una convivencia democrática; un lugar para la construcción de ciudadanía sustantiva (Martínez, 2003).

En este sentido, según Transparencia Internacional, **la escuela es considerada la segunda institución más importante para combatir la corrupción**, sólo después de la familia. En 2003, 7 de 10 mexicanos afirmaban que las campañas educativas de gran escala podían ayudar significativamente a combatir la corrupción (Transparency International, 2005). Con educación de mala calidad, no podrán abatirse estos índices de corrupción en el mediano plazo. Hay evidencia también que la **educación para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia se adquiere en el sistema educativo**, sobre todo cuando fomenta ejercicios prácticos de participación y de vivencia de los derechos políticos (Torney Purta *et. al.*, 2001). En este sentido, para desarrollar capacidades y habilidades democráticas es imprescindible desarrollar interacciones en ambientes democráticos, y las relaciones injustas revisadas en poco abonan a crear en la escuela atmósferas democráticas.

En los últimos años han aumentado en México los actos de corrupción, que pasaron de 115 millones en 2005 a 197 millones de actos en 2007, de acuerdo con Transparencia Internacional. Esto hizo que el país retrocediera del lugar 72 al 89 en la percepción de corrupción; ello significó un promedio de \$138 en *mordidas* a cada hogar mexicano y representó el 18% de los ingresos para los hogares que ganan hasta un salario mínimo (Transparencia Mexicana, 2007)¹⁶. Los efectos negativos entre corrupción y educación son múltiples. En el ámbito económico, según la UNESCO, existe

¹⁶ Transparencia Mexicana ha desarrollado el Índice de Corrupción y Buen Gobierno donde se reseña que algunos trámites relacionados con educación son relativamente bajos en cuanto a corrupción: pedir una beca se encuentra dentro de los trámites con menos frecuencia de soborno (puesto 2; 0.7); obtener una ficha de inscripción a una escuela pública (puesto 7; 2.9); Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas (puesto 9; 3.1) (Transparencia Mexicana, 2007)

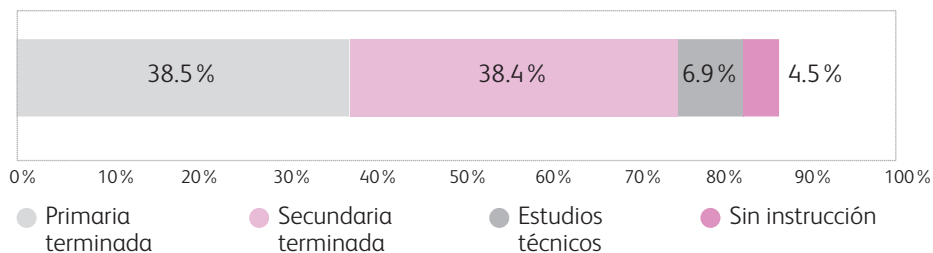
una **fuerte correlación negativa entre países con altos índices de corrupción y gasto educativo** (UNESCO, 2002, pág. 74). En el ámbito social, diversas investigaciones muestran que **la escuela contribuye a reproducir la tolerancia a la corrupción y a la simulación del Estado de derecho** (Calderón, 2009).

Como ha reseñado la Cámara de Diputados para el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, que exista mucho presupuesto no significa que esté bien gastado (Cámara de Diputados, 2008), y sólo hace pocos meses se presentó un primer padrón de maestros que muestra múltiples irregularidades en relación con el número de maestros que están frente a grupo y los que están comisionados a otras tareas (Gómez, 2010b).

La educación **excluyente** y de **mala calidad** que están recibiendo los jóvenes mexicanos está impactando también en los **altos índices de delincuencia y crimen organizado** que se ha recrudecido en los últimos tres años. Hay una **correlación entre el grado de educación y la criminalidad** (Kliksberg, 2001). De ahí que no sorprenda que exista una baja escolaridad generalizada entre los internos del sistema penal (25 % de internos no terminaron la primaria) (Behrman, Azaola y Magaloni, 2007). Según INEGI, para 2004 el Consejo de Menores reportó 45,593 menores infractores, de los cuales 38 % contaba con primaria, 38 % con secundaria, 7 % con estudios técnicos y 4 % carecía de instrucción (INEGI, 2006).

Figura 16. Nivel de escolaridad de menores infractores

Grados de instrucción entre los menores infractores



Estos datos coinciden con la **baja escolaridad** de los **policías**. Sólo tres de cada 10 policías estatales, municipales y custodios en el país cuentan con escolaridad superior a secundaria; casi uno de cada cinco no concluyó la primaria (Calderón, 2009). Así, se vive un proceso de violencia institucional y generalizada donde la educación no está marcando ningún tipo de diferencia. De hecho, hay evidencia que **dentro del sistema educativo también se genera esta violencia institucional**: 52% de los jóvenes de bachilleratos declaró recibir maltratos o violencia en la propia escuela (Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2008).

El grado de educación también incide en la proporción de **embarazos adolescentes, adicciones y otros problemas de salud** (Kliksberg, 2001) y hasta en la capacidad de **participación política** de los ciudadanos. Algunas investigaciones afirman que, junto con la edad, la educación es un factor que contribuye al **abstencionismo electoral** (Boix y Riba, 2000).

Es decir, la educación en México no está ayudando a resolver los problemas de corrupción, delincuencia, violencia institucional ni participación política. Tal como plantea Dresser, la escuela pública hoy: “crea ciudadanos apáticos, entrenados para obedecer en vez de actuar. Educados para memorizar en vez de cuestionar. Entrenados para aceptar los problemas en vez de preguntarse cómo resolverlos. Educados para hincarse delante de la autoridad en vez de llamarla a rendir cuentas” (Dresser, 2009).

¿Qué hacer? Propuestas y acciones

Como lo hemos explicado, los problemas de calidad de la educación en México, causados por un número de factores. Las reglas injustas del juego entre autoridades educativas, Sindicato, maestros y ciudadanos son la principal causa y donde no se está actuando.

Para modificar esta situación, proponemos una **Movilización Nacional de ciudadanos que promueva nuevas reglas del juego en la construcción de una educación de calidad para el país**. Las organizaciones civiles y los ciudadanos buscamos participar más activamente en este proceso y queremos como objetivo:

Reasignar las responsabilidades educativas, de manera que se incluya a los ciudadanos, el Estado recupere sus atribuciones de autoridad educativa y el SNTE no tenga facultades sobre su materia educativa.

Para ello, proponemos seis acciones:

- 1— Derogar el “Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública”, expedido por el Presidente de la República en 1946. Con esto, se buscaría que el Sindicato tenga facultades exclusivamente en materia laboral, y que las autoridades educativas recuperen las responsabilidades que han cedido.
- 2— Cada estado de la República, a través de su Secretaría de Educación y su Congreso Local, **deberá emitir un convenio estatal que sea inclusivo de la sociedad civil** y que delegue al Sindicato únicamente las tareas laborales, asumiendo la ejecución de la política educativa. Buscando realmente descentralizar la educación, en estos nuevos convenios se exigirá al gobierno el cumplimiento de condiciones mínimas de:
 - a) Contar con maestros con mínima educación de licenciatura terminada.
 - b) Aumentar el número efectivo de horas en las aulas con por lo menos 200 días efectivos de clase.
 - c) Imponer sanciones a las faltas y ausencias de los maestros.

- 3— **Incluir a los ciudadanos en la planeación, la gestión, el control y la vigilancia de la política educativa**, tanto en las escuelas, supervisiones, zonas escolares y como en las comisiones mixtas de escalafón.
 - a) Potenciar los consejos de participación social en las escuelas, ampliando sus atribuciones, capacitando a sus miembros y cumpliendo con las funciones que tienen en la Ley General de Educación, así como involucrar a los padres de familia en los procesos de gestión escolar y de enseñanza de sus hijos.
 - b) Construir mecanismos de contraloría social para que padres, estudiantes y ciudadanos puedan denunciar y exigir su derecho a la educación de calidad.
 - c) Incluir a organizaciones civiles en las Comisiones Mixtas de Escalafón y de Carrera Magisterial federal y estatales, contando al menos con derecho de voz. Proponemos que la selección de estas organizaciones sea por medio de convocatorias públicas y abiertas.

- 4— Cambio de las reglas del juego en el **ingreso y la promoción de supervisores, directores y maestros, de manera transparente y meritocrática**:
 - d) Proponemos sistemas transparentes para la designación de jefes de zona, supervisores escolares, directores de los establecimientos en toda la educación básica, basados en perfiles de trabajo y concursos de oposición, para privilegiar los méritos y capacidades de los maestros.
 - e) Transparentar y ampliar los concursos de oposición para el ingreso de nuevos maestros a los estados, las plazas por “incidencias” y por jubilaciones, terminando con el mercado negro de venta y la herencia de plazas docentes y dando la oportunidad a todos nuestros jóvenes maestros de competir en igualdad de condiciones.

- 5— **Modificar la Ley General de Educación**, reestableciendo la administración de los recursos humanos y las decisiones técnico-pedagógicas al Estado, explicitando sistemas transparentes y sobre concursos de oposición el ingreso y la promoción docente, fomentando la evaluación continua, participación social efectiva y estableciendo sistemas claros de sanciones para evitar la impunidad.

- 6— **Transparentar y auditar los recursos** que el ejecutivo federal y los estatales entregan al SNTE, haciendo públicos los pliegos petitorios que se negocian cada año entre la SEP y el SNTE a nivel federal y estatal.

Bibliografía

- Academia Mexicana de Derechos Humanos. (2008). *Diagnóstico sobre la violencia en la educación media superior y las relaciones entre estudiantes y docentes para la promoción de los derechos humanos y las relaciones igualitarias*. México: AMDH, Cátedra UNAM-UNESCO.

- Aguayo, S. (2 junio 2010). Sin contrapesos. *Diario Reforma*.

- Aguayo, S. y Serdán, A. (23 diciembre 2009). Es Gordillo maestra del Presupuesto. *Diario Reforma*.

- Alonso, A. (2006). Calidad en educación: significado y medición. En F. Solana, *Educación visiones y revisiones* (págs. 181-191). México: Siglo XXI/FMED.

- Arnaut, A. (1998a). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994* (edición original 1996, segunda ed.). México: CIDE.

- Arnaut, A. (1998b). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. México: El Colegio de México/CIDE.

- Athié, A. (2008). Diagnóstico sobre la participación social en la educación en México. En *Los desafíos de la participación social en educación* (págs. 118-131). México: OCE.

- Attanasio, O. y Székely, M. (1999). *La pobreza en América Latina: un análisis basado en sus activos*. Washington DC: BID.

- Barrera, I. (2009). El Primer Concurso Nacional Público de Oposición para el Otorgamiento de Plazas Docentes (Ciclo 2008-2009). En *Contra la pared. Estado de la educación en México 2009* (págs. 118-133). México: Mexicanos Primero AC.

- Behrman, M., Azaola, A. y Magaloni, A. (2007). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la Segunda Encuesta a Población en Reclusión*. México: CIDE.

- Beltrán, U. y Cruz, A. (2009). Cuestionan padres calidad educativa. *Diario Excélsior*.

- Beltrán, U. y Cruz, A. (17 mayo 2010). Reprueba al SNTE y a Gordillo. *Diario Excélsior*

- Boix, C. y Riba, C. (2000). Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales. *Revista espa-*

ñola de investigaciones sociológicas, 95-128.

- Bracho, T. (2008). *Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados de las Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica*. México: CIDE.

- Calderón, D. (2009). Valoración General. En P. Mexicanos, *Contra la pared. Estado de la Educación en México 2009* (págs. 12-33). México: Mexicanos Primero AC.

- Calvo, B. (2003a). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*. México: IIEP-UNESCO/CIESAS.

- Calvo, B. (2003b). Marina y sus techos de cristal. Las vicisitudes de una maestra. En R. Cortina, *Líderes y construcción de poder. Las maestras y el SNTE* (págs. 77-132). México: Aula XXI-Santillana.

- Cámara de Diputados. (2008). *Informe de auditoría externa al fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB)*. México: Comisión de educación pública y servicios educativos LX legislatura.

- Canales, A. (2006). La participación social en educación: un dilema por resolver. *Perfiles educativos*, XXVII (113), 62-80.

- Cassasus, J. (2003). *La escuela y la (des)igualdad*. Santiago: LOM ediciones.

- Centro de Estudios de la Finanzas Públicas. (2008). *Distribución del Ingreso y desigualdad en México. Un análisis sobre la ENIGH 2000-2006*. México: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión.

- CONEVAL. (2009). *Metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México. Resultados nacionales y por entidad federativa 2008*. México: CONEVAL.

- Cordero, G. (1999). Educación, pobreza y desigualdad. Entrevista a Fernando Reimers. *Revista electrónica de investigación educativa*, 1 (1).

- Corro, J. (2008). Los desafíos de la participación social en educación. En *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas* (págs. 97-111). México: OCE.

- Del Val, E. (18 agosto 2009). Generación "ni-ni". *Diario el Universal*.

- De la Rosa, L. (21 de enero, 2008). Cuota sindical castiga el salario de los maestros. *Diario Excélsior, Diario Reforma* (23 abril 2009) Encuesta/

Reprueban gestión. *Diario Reforma*.

- *Diario Reforma*. (21 diciembre, 2006). Desconfían maestros de líderes del SNTE. *Diario Reforma*.

- Díaz de Cossío, R. (2007). Calidad y flexibilidad en la educación. En F. Solana, *Educación: visiones y revisiones* (Edición original 2006, segunda ed., págs. 204-217). México: Siglo XXI/FMED.

- Díaz, Á. (1999). Carrera magisterial y evaluación de profesores. Entre lo administrativo y lo pedagógico. En M. Rueda, y M. Landesmann, *¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?* (págs. 83-102). México: CESU-UNAM.

- Didriksson, A. (21 de enero de 2010). La bomba demográfica Juvenil. *Proceso*.

- Dresser, D. (2009). *México amurallado. Comentario de la Dra. Dresser en el panel Contra la pared. Estado de la educación. 4 de noviembre 2009*. México: Mexicanos primero.

- *El Rotativo de Querétaro*. (4 agosto 2009). Aumenta abuso sexual y violación en escuelas. Recuperado el 15 de julio de 2010, de <http://rotativo.com.mx/nacionales/aumenta-abuso-sexual-y-violacion-en-escuelas/17718/html/> Estados Unidos Mexicanos. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualizada al 26 de agosto de 2009*. Recuperado el 11 de noviembre de 2009, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

- Estados Unidos Mexicanos. (1993). *Ley General de Educación*. México: DOF 13 junio 1993.

- Ezpeleta, J. y Weiss, E. (1996). Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: traumas preexistentes y políticas innovadoras. *Revista Mexicana de Innovación Educativa*, 1 (1), 53-69.

- Fundación Espinosa Rugarcía. (2008). *Resultados de la encuesta ESRU sobre Movilidad Social en México*. Recuperado el 2 de enero de 2010, de <http://www.movilidadsocial.org/content/fuentes-exito-fracaso-socioeconomico>

- Galván, L. E. (2008). La participación de la comunidad en asuntos escolares. En *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas* (págs. 49-62). México: OCE.

- Geltner, P., Patrinos, H. y Rubio-Codina, M. (2006). Empoderando a los padres para mejorar la educación en el México rural. En *Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela* (B. Straffon, Trad., págs. 61-90). México: CONAFE.

- Gindin, J. (2008). Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructura diferenciada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (037), 351-375.

- Gómez, J. (2010a). ¿Frente el SNTE el despeje de la calidad educativa? Entrevista al doctor Eduardo Andere. *Educación 2001*, 180.

- Gómez, J. (2010b). Padrón de maestros, transparencia y equidad en educación. Entrevista con David Calderón, director de Mexicanos Primero. *Educación 2001*, 184, 14-20.

- Guevara Niebla, G. (2006). Democratizar la educación. En S. Cherem, *Examen final. La educación en México 2000-2006. La voz de los expertos* (págs. 219-224). México: DGE ediciones.

- Guevara, M. d. y González, L. E. (2004). *Atraer, formar y retener profesorado de calidad. Reporte sobre la situación en México*. México: OCDE-SEP.

- Gutiérrez, C. (2006). El mejoramiento institucional de las escuelas normales en el gobierno del cambio. *Reencuentro* (45), 1-16.

- Hanushek, E. A. y Wößmann, L. (2007). *La calidad de la educación y el crecimiento económico*. Santiago: PREAL.

- Herrera, C. (2005). Escuelas normales rurales: un futuro incierto. En G. Bertussi, *Anuario educativo mexicano, visión retrospectiva* (págs. 95-111). México: UPN/MA Porrúa.

- IMCO. (2009). *Índice de Competitividad Internacional. Resultados 2009*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.

- INEE. (2008). *Panorama Educativo 2008. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México: INEE.

- INEE. (2006). *Panorama educativo de México*. México: INEE.

- INEGI. (2006). *Hombres y mujeres en México 2006*. México: INEGI.

- INEGI. (2010). *Información Estadística*. Recuperado el 10 de febrero de 2010, de <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=125>

- INEGI. (2000). *La educación como inversión. Logro educativo y remuneraciones al trabajo*. México: INEGI.

- INSP; CIESAS. (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*. México: INSP/ CIESAS.

- Kelly, P. (25 octubre 2006). Sexualidad. *Diario El Universal*.

- Kliksberg, B. (2001). La situación social de América Latina y sus impactos sobre la familia y la educación. *Revista de la Facultad de ciencias Económicas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, 4 (14), 175-216.
- Latapí, P. (1997). La participación social en educación. En S. S. Ezpeleta J., *Investigación educativa, gestión y participación social. Tomo 2 de investigación educativa 1993-1995* (págs. 15-27). México: COMIE-DIE.
- Latapí, P. (2005). La participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas de educación: el caso del Observatorio Ciudadano de la Educación. *Perfiles Educativos*, XXVII (107), 7-39.
- Latapí, P. (2007a). De la curiosidad, la complejidad y otras cosas prohibidas en la escuela. En F. Solana, *Educación: visiones y revisiones* (Edición original 2006, segunda ed., págs. 218-226). México: Siglo XXI/FMED.
- Latapí, P. (2007b). Otros aprendizajes: utopías y realidades. En F. Solana, *Educación: visiones y revisiones* (Edición original 2006, segunda ed., págs. 300-305). México: Siglo XXI/FMED.
- Latapí, P. y Ulloa, M. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica/ CESU-UNAM.
- López, N. (2006). *Los contextos sociales de las escuelas primarias en México*. México: CONAFE.
- Loyo, A. (1999). Las ironías de la modernización: el caso del SNTE. En A. Loyo, *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. (págs. 23-62). México: Plaza y Valdés/UNAM.
- Loyo, A. (2008). sindicalismo magisterial. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (037), 345-349.
- Lozano, L., Noriega, J. L., Arriaga, E. y Lozano, D. (2005). Y los maestros ¿Pueden vivir con estos sueldos? En G. T. Bertussi. *Anuario educativo mexicano. Visión retrospectiva* (págs. 293-306). México: UPN/MA Porrúa.
- Marinello, M. (2000). Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina. En J. C. Navarro, T. Katherine, A. Bernasconi, y L. Tyler, *Perspectivas sobre la Reforma Educativa. América Central en el Contexto de las políticas de educación en las Américas* (págs. 175-210). Washington DC: USAID/BID/Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional.
- Martín, C. y Posner, C. (2009). Reforma educativa y los beneficios de la participación social en México. *Metapolítica*, 13 (64), 61-66.
- Martínez, A. (2009). Por una agenda de la educación básica en México. *Metapolítica*, 13 (64), 32-36.
- Martínez, A., Bracho, T. y Martínez, C. (2007). *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la Rendición de Cuentas? Xalapa: Cuadernos para la democratización, CIESAS/UV.*
- Martínez, J. (2003). La ciudadanía democrática en la escuela. Memoria de una investigación. En J. Martínez, *Ciudadanía poder y educación* (págs. 57-88). Barcelona: Graó.
- Martínez, N. (18 de enero de 2010). 700 mil dejan la escuela por crisis. *El Universal*.
- Martínez, R. y Vega, S. (2007). Un acercamiento al impacto de la carrera magisterial en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVII (1-2), 91-114.
- Mexicanos Primero. (2007). *Índice Compuesto de Eficacia de los sistemas escolares*. México: Mexicanos Primero AC/Fundación IDEA.
- Mexicanos Primero/ Fundación IDEA. (2007). *Índice Compuesto de Eficacia de los Sistemas Escolares*. México: Mexicanos Primero/Fundación IDEA.
- Miranda, J. F. (2009). Prácticas y percepciones docentes respecto a carrera magisterial: desilusión, desinterés y ausentismo. *X Congreso Nacional de Investigación Educativa* (págs. 1-10). Veracruz: COMIE.
- Moctezuma, E. (2006). Dentro y fuera del aula. En S. Cherem, *Examen final. La educación en México 2000-2006. La voz de los expertos*. (págs. 211-217). México: DGE ediciones.
- Muñoz, A. (2005). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. Impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*. México: Universidad Iberoamericana.
- Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (037), 377-417.
- Murillo, M. V. (2001). Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina. *Estudios sociológicos*, XIX (19), 129-160.
- Observatorio Ciudadano de la Educación.

(2002). *Federalismo y participación social ¿prioridad de las autoridades educativas* (Vol. Comunicado 076). México: OCE.

- Observatorio Ciudadano de la Educación. (2005). *El SNTE y su nuevo partido político*. Recuperado el 24 de noviembre de 2009, de <http://www.observatorio.org/comunicados/5d0d5e25bc0b.pdf>

- Observatorio Ciudadano de la Educación. (2008). *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*. México: OCE.

- OCDE. (2010). *Highlights from education at a glance 2009*. Paris: OCDE.

- OCDE. (2009). *Resultados PISA*. Recuperado el 8 de febrero de 2010, de http://www.PISA.oecd.org/document/25/0,3343,en_32252351_322357_31_39733465_1_1_1_1,00.html

- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo* (Décima ed.). México: Fondo de Cultura Económica/CIDE/NAFIN.

- Ornelas, C. (15 mayo 2002). Encuesta/Los maestros, lejanos al SNTE y a la SEP. *Diario Reforma*.

- Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización de la educación. *Revista electrónica de investigación educativa*, 5 (1), 1-18.

- Ornelas, C. (2008a). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (037), 445-469.

- Ornelas, C. (2008b). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo mexicano*. México: Siglo XXI editores.

- Pescador, J. A. (2006). Los rezagos e insuficiencias del sistema educativo nacional en L. E. Todd, y V. Arredondo, *La educación que México necesita, visión de expertos* (págs. 131-140). Monterrey: CECyTE.

- Poder Ejecutivo Federal. (1946). *Reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública*. México: DOF 29 enero de 1946.

- Poder Ejecutivo Federal. (1992). *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*. México: Secretaría de Educación Pública.

- Poder Ejecutivo Federal (2002) *Compromiso por la calidad de la educación*. México: Presidencia de la República.

- Poder Ejecutivo Federal. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República.

- Poder Ejecutivo Federal. (2008). *Alianza por la calidad de la educación entre el Gobierno Federal y los maestros de México, representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México: Secretaría de Educación Pública.

- Poy, L. (2 julio 2010). Detecta SEP innumerables anomalías en el primer padrón de docentes. *Diario La Jornada*.

- PREAL. (2000). *Mañana será muy tarde*. Santiago: PREAL.

- Presidencia de la República (2010). *Cuarto informe de gobierno. Anexo Estadístico*. México: Presidencia de la República.

- Raphael, R. (2007). *Los socios de Elba Esther*. México: Planeta.

- Revista Educación 2001. (2010). *Los profesores y el SNTE*, XV(180) mayo 2010.

- Reyes, M. S. (2008). Descentralización educativa y actores locales. Un acercamiento al nuevo rol sindical dentro de la gestión descentralizada de los servicios educativos en Baja California. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (037), 471-494.

- Rockwell, E. (2005). *La escuela cotidiana* (Ed. original 1995, Quinta ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez, R. (19 de febrero de 2010). ONU: SEP y SNTE frenan la educación. *El Universal*.

- Sandoval, E. (2006). La educación básica en México en L. E. Todd y V. Arredondo, *La educación que México necesita: visión de expertos* (págs. 151-160). Monterrey: COCyTE.

- Santibañez, L. (2002). ¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del Magisterio. *Revista Latinoamericana de estudios educativos*, XXXII (002), 9-41.

- Santibañez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (037), 419-443.

- Santibañez, L., Vernez, G. y Razquin, P. (2005). *Education in Mexico. Challenges and Opportunities*. Santa Mónica, CA: RAND education.

- Santizo, C. (2006a). El servicio civil de carrera para docentes de educación básica en México: logros y tareas pendientes (estudio de caso). *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-20). Ciudad de Guatemala: CLAD.

- Santizo, C. (2006b). Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: el Programa Escuelas de Calidad en México. *REICE, Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4 (1), 1-14.
- Santizo, C. (2010). *Mejorar el liderazgo escolar: informe del contexto mexicano*. México: OCDE- Dirección de Educación.
- Schleicher, A. (2007). Panorama de la educación 2007. Nota para México. *Perfiles educativos*, XXIX (117), 131-149.
- Schmelkes, S. (2005). *La calidad en la educación primaria* (Edición original 1997, tercera ed.). México: Fondo de cultura económica.
- Schmelkes, S. (2008). La Participación Social en Educación: la política necesaria en *Los desafíos de la participación social en educación* (págs. 98-117). México: OCE.
- Schwartzman, S. (2001). *El Futuro de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.
- Secretaría de Educación Pública. (1973). *Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*. México: DOF 14 diciembre 1973.
- Secretaría de Educación Pública. (2010a). *Alianza por la Calidad Educativa*. Recuperado el 10 de abril de 2010, de http://alianza.sep.gob.mx/index_008.php
- Secretaría de Educación Pública. (2010b). *Sistema Nacional de Información de Escuelas*. Recuperado el 10 de abril de 2010, de http://www.snie.sep.gob.mx/Esc_Rehabilitar_2008.html
- Secretaría de Educación Pública. (2010c). *Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares*. Recuperado el 9 de febrero de 2010, de <http://ENLACE.sep.gob.mx/ms/?p=estadisticas>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2010*. Recuperado el 25 de enero de 2010, de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/temas/tomos/11/r11_afpe.pdf
- Servitje, L. (2006). El compromiso de la sociedad en S. Cherem, *Examen final. La educación en México 2000-2006. La voz de los expertos* (págs. 203-210). México: DGE ediciones.
- Solana, F. (2009). *Educación y desigualdad* (Edición original 2005, primera reimpresión 1° ed.). México: Siglo XXI.
- Street, S. (1992). El SNTE y la política educativa. *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (2), 45-72.
- Street, S. (1993). SNTE ¿Proyecto de quién? *El Cotidiano*, 9 (56), 54-59.
- Street, S. (2003). Trabajo docente y subjetividad magisterial: viejos debates en nuevos contextos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8 (19), 599-602.
- Torney, Purta et al. (2001). *Citizen and Education in 28 countries*. International Association for the Evaluation of Education Achievement - IEA.
- Transparencia Mexicana. (2007). *Índice de Corrupción y Buen Gobierno*. Recuperado el 9 de febrero de 2010, de <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/INCBGporTramite2007.pdf>
- Transparency International. (2005). *Stealing The Future. Corruption in the Classroom*. Berlín: Transparency International.
- UNESCO. (2002). *Ethics and corruption in education*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2005). *Educación para todos. El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2005. Resumen*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2010). *Informe de seguimiento de EPT en el mundo 2010. Panorámica regional América Latina y el Caribe*. Paris: UNESCO.
- Vélez, H., Linares, M. E., Martínez, A. y Delgado, M. A. (2008). Reflexiones y propuestas desde la experiencia de una organización civil en *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas* (págs. 33-48). México: OCE.
- Zorrilla, M. (2007). Cambiar la educación: urdimbre de aspiraciones y contradicciones. *REICE*, 5.
- Zorrilla, M. (2007). Reforma de la educación mexicana ¿atrapada sin salida? en V. autores, *Gobernabilidad y gestión educativa* (págs. 197-206). México: Secretaría de Educación Pública.
- Zuckermann, L. (mayo 2010). Habla la maestra. 3 partes. *Diario Excélsior*.
- Zurita, Ú. (2008). Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica. 2000-2006. En *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas* (págs. 63-78). México: OCE.

www.porlaeducacion.mx
Coalición Ciudadana por la Educación

Tere Lanzagorta
Norma Loeza
Mónica Tapia
Felipe Hevia
Maite Azuela
Rogelio Gómez Hermosillo
Lucrecia Santibañez
Ricardo Raphael
Pilar Paras
Alberto Serdán
Luis Miguel Cano
Graciela Rodríguez
Giovanna Morales

Este reporte fue elaborado a partir de un proceso de reflexión y análisis colectivo de los integrantes de la Coalición y por otras personas que contribuyeron a este documento.

Comisión de investigación:

Felipe Hevia, Mónica Tapia, Giovanna Morales

TRADUCCIÓN: Marion Lloyd

¿Te interesa sumarte a esta
Movilización Nacional
de ciudadanos para cambiar
la calidad de la educación?

Regístrate en www.porlaeducacion.mx
o escribe a contacto@porlaeducacion.mx

