



CIEPSE

Consejo de Investigación y Evaluación
de la Política Social del Estado

▶ Evaluación de Indicadores.
Secretaría de Educación - Fondo de
Aportaciones para la Nómina Educativa
y Gasto Operativo

FONE 2015

SEPTIEMBRE 2016



Evaluación de Indicadores.

**Secretaría de Educación - Fondo de Aportaciones
para la Nómina Educativa y Gasto Operativo FONE
2015**

Septiembre 2016

Evaluación de indicadores. Secretaría de Educación – Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo FONE 2015

Autores: Gerardo Núñez Medina,
Hilda María Jiménez Acevedo

D.R.© 2016 Consejo de Investigación y Evaluación de la
Política Social del Estado
Fracc. Las Terrazas No. 1155, Colonia Las Terrazas,
Tuxtla Gutiérrez Chiapas.
Tel. 61 108 44 y 61 108 59

Edición:
Dirección de Investigación y Evaluación del CIEPSE

Cuidado editorial:
Miguel Ruíz

Resumen ejecutivo

El presente documento contiene los resultados de la evaluación de indicadores de educación del Sistema Educativo de Chiapas, así como de los indicadores derivados de la implementación y operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) para el ejercicio 2015. Tiene por objetivo revisar la coherencia, pertinencia, objetividad, nivel y alcance de los programas presupuestales operados tanto con recursos provenientes de los fondos estatales como con recursos federales. Durante la evaluación se analizaron y compararon los resultados obtenidos de indicadores estatales versus el promedio nacional, para ofrecer un panorama general del Sistema Educativo de Chiapas, utilizando información de fuentes oficiales relativas a la operación y financiamiento de los programas de educación, de sus componentes y de sus acciones.

Es importante señalar que la evaluación, además de contrastar los resultados de los indicadores estatales con el promedio nacional, se apoya en la metodología de Marco Lógico, misma que explicita los procesos de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestales aprobados por la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas. Esta metodología está orientada a objetivos, éstos se concentran en una Matriz de Indicadores de Resultados que resume cada programa en cuatro momentos centrales:

1. Fin: una descripción breve de cómo el programa contribuye a la solución del problema que justifica su implementación;
2. Propósito: el objetivo central del proyecto que especifica, de manera concreta y breve, cuál es el resultado directo que se obtendrá por la

- aplicación del programa;
3. Componentes: los que se realizan en el transcurso del proyecto;
 4. Actividades: el conjunto de acciones requeridas para producir los componentes o resultados por la aplicación del programa.

La evaluación de indicadores se dividió en cuatro grandes apartados;

- ✓ en el primero se presenta un panorama general del Sistema Educativo en Chiapas, un breve recorrido a su historia y descentralización, así como de las reformas realizadas a la educación básica desde el Sistema Educativo Nacional a la Estatal por parte de la Ley General de Educación, en sus diferentes niveles;
- ✓ en una segunda parte se presenta el origen del FONE, sus antecedentes y marco legal, así como su ejecución en el estado de Chiapas;
- ✓ en el tercer apartado se habla de los programas presupuestales de educación y del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, esto con el fin de revisar el uso y las formas de distribución que se le da al presupuesto aprobado por el DOF 2015, esta como una de nuestras principales actividades para contrastar con los logros obtenidos en los centros de trabajo con el presupuesto real ejecutado, mediante una encuesta y/o visita de campo;
- ✓ en el cuarto apartado nos enfocamos en la evaluación de los indicadores reportados de acuerdo a las cifras por la propia Secretaría de Educación en la Matriz de Indicadores de Resultados y que fueron clasificados por el CIEPSE en las dimensiones de: eficacia, eficiencia, calidad, economía y cobertura;
- ✓ el quinto, y último apartado, se presenta los resultados del análisis y evaluación al desempeño de la Secretaría de Educación chiapaneca a través de indicadores de cobertura, siendo esta parte la más importante de la evaluación ya que muestra los resultados asignados por la Secretaría de Educación a sus indicadores de eficacia y calidad, mismos que se

contrastaron con resultados observados en indicadores tales como los niveles de cobertura.

Este tipo de indicadores definen la capacidad potencial de la Secretaría de Educación para atender la demanda esperada de la población residente de un área geográfica determinada; suponen el otorgamiento homogéneo de atención educativa en iguales condiciones de acceso para toda la población.

Por último, se agregan las conclusiones a esta evaluación así como las recomendaciones necesarias, no sin previa revisión de nuestro Consejo Consultivo, para mejorar, modificar o crear aquellos indicadores que no son suficientes, necesarios o que hagan falta para un buen desarrollo de los programas ejecutados dentro del Fondo.

Índice

Contenido	Página
1. Introducción	8
2. El Sistema de Educación de Chiapas	11
2.1. Antecedentes	11
2.2. El Sistema Educativo Nacional	13
2.3. El Sistema educativo chiapaneco	16
2.3.1. Estructura	16
2.3.2. Población objetivo	20
2.3.3. Dimensión e infraestructura	22
2.3.4. La educación básica	26
2.3.5. Educación media superior	29
2.3.6. Programa de educación	32
3. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gastos Operativo (FONE)	35
3.1. Antecedentes	35
3.2. Marco legal	37
3.3. FONE en Chiapas	42
3.4. Alcance y enfoque del FONE	47
4. Programas de educación	50
4.1. Línea de desarrollo de la educación básica	53
4.2. Línea de educación superior	54
4.3. Línea de servicios de apoyo a la educación	55
5. Indicadores del FONE en Chiapas	57
5.1. Indicadores de gestión	59
5.2. Indicadores estratégicos	62
5.3. Indicadores de gestión estatales y federales	63

5.4. Indicadores de eficacia	64
5.5. Indicadores por componente FONE	65
5.5.1. Desarrollo de la educación básica	65
5.5.2. Federal	67
5.5.3. Educación superior	71
5.5.4. Servicio de apoyo a la educación	73
5.6 Indicadores de calidad	74
6. Desigualdades educativas	84
6.1. La educación indígena en Chiapas	84
7. Conclusiones	92
8. Recomendaciones	94
9. Bibliografía	97

1. Introducción

Con la finalidad de impulsar la evaluación de la política pública y mejorar los resultados obtenidos en la implementación de programas para el desarrollo social, el gobierno del Estado de Chiapas creó el 12 de marzo del año 2014, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado (CIEPSE). La función central del Consejo es evaluar los programas sociales que se ejecutan con dinero federal, proveniente del Ramo 33, bajo los Lineamientos Generales de Evaluación elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el marco de los artículos 26 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley General de Desarrollo Social, en sus artículos del 72 al 80, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad, artículos 110 y 111.

El CIEPSE, como órgano estatal de evaluación de la política social operada por las dependencias y entidades de la administración pública en Chiapas, y a través de los programas y acciones en materia de desarrollo social, es responsable de definir los lineamientos de evaluación que deben observarse en el Estado. Como parte de sus obligaciones está integrar y publicar, a más tardar el 30 de abril de cada año, un Programa Anual de Evaluación (PAE) (PO, 2014)¹.

El PAE 2016 contempló dos evaluaciones, una de ellas que es la que nos ocupa, corresponde a la Evaluación de Indicadores del Sistema Estatal de Educación de Chiapas y, en particular, de los indicadores derivados de la implementación y

¹ PO, 2014 Decreto No. 446, creación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado. Periódico oficial No. 092, tomo III, segunda sección del 12 de marzo de 2014.

operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)² para el ejercicio 2015, cuyos resultados se presentan en este documento.

Esta evaluación consiste en revisar la pertinencia, coherencia, nivel y alcance de la totalidad de indicadores de los programas presupuestales operados por la Secretaría de Educación de Chiapas tanto con recursos provenientes del FONE como los de fondos estatales, reportados de forma directa o indirecta a la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Estado y la Secretaría de Educación en Chiapas.

Una evaluación de indicadores tiene como finalidad comparar el nivel medio reportado versus el nivel medio observado para el mismo indicador a nivel nacional, en un mismo período de tiempo. Los indicadores considerados para la evaluación fueron reportados por la Secretaría de Educación de Chiapas para la conformación de la Matriz de Indicadores de Resultados.

Esta matriz contiene un total de 390³ indicadores clasificados en dos dimensiones: planeación y procesos. La planeación comprende indicadores de gestión y estratégicos, mientras que los procesos se analizan a través de indicadores de: eficacia, eficiencia, calidad y economía (SE, 2016).

Adicionalmente, se evaluó el desempeño del Sistema Educativo Chiapaneco a través del uso de indicadores tales como: los niveles de Alfabetismo,

² El FONE opera a partir de enero del año 2015 y sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Formal (FAEB). La diferencia fundamental entre el FONE y el FAEB es que cambia de un sistema de pago de nómina estatal a uno centralizado, donde lleva el control la federación. Con ello se establece un sistema nacional de pago de nóminas para la educación. Ver página 76 del presente documento.

³ La SEP reportó un total de 390 indicadores, de estos 67 corresponden a programas estatales y 327 a programas federales.

Escolaridad promedio y niveles de Cobertura reportados por la Secretaría de Educación Pública, publicados por el sistema de estadísticas continuas de la SEP federal, para Chiapas en el año 2015 (SEP, 2015).

La evaluación de indicadores muestra los resultados en materia de educación observados en la población de Chiapas, a partir de las mediciones reportadas por los programas presupuestales de educación operados en el Estado durante el año 2015; estos fueron contrastados con los resultados observados en materia de eficacia, eficiencia, calidad, economía y cobertura.

Los programas de educación financiados total o parcialmente por el FONE, cubren la totalidad del territorio del Estado y concentran acciones en materia educación básica, media superior, superior, educación especial y educación para el trabajo, además de programas de desarrollo de la educación básica, de educación superior y de servicios de apoyo a la educación que comprenden acciones de mantenimiento y construcción de infraestructura educativa.

En este documento, se presentan los resultados de la evaluación de indicadores de los Programas Presupuestales operados con recursos estatales y de los Programas financiados con recursos del FONE, y se integra por cinco apartados: el primero describe los principales componentes del Sistema de Educación del Estado; el segundo la descripción del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) en Chiapas; el tercer apartado contiene una descripción de los programas presupuestales de educación y de los programas financiados con recursos del FONE; en la cuarta sección se encuentra la revisión y análisis de los indicadores; y, finalmente, en el quinto apartado, se presentan los resultados de la evaluación.

2. El Sistema Educativo en Chiapas

2.1 Antecedentes

La educación en Chiapas tiene una larga historia. En particular, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 (al término de la revolución mexicana), se implanta en el país la educación obligatoria, laica y gratuita. Durante la Colonia, la figura del maestro sólo podía estar en manos de los clérigos; sin embargo, la demanda de instrucción abrió la contratación de maestros no religiosos de aquellos tiempos.

El fraile Matías de Córdova funda la idea del normalismo chiapaneco, pone la referencia sobre la necesidad de extender la enseñanza a partir de una escuela normal indígena, ofrece el más fuerte sentido pedagógico al poner en circulación su método de la enseñanza fonética, creando así, una generación de maestros y maestras que, más que hacerse cargo del establecimiento del puente entre la comunidad y el reino, el maestro se convertiría en el sujeto capaz de incorporar sin violencia al indio, insertarlos en la cultura del comercio, la ganadería, la agricultura y hasta portar la propia vestimenta española.

En 1855, siendo gobernador interino Ángel Albino Corzo sumándose a los preceptos liberales de la época crea un segundo proyecto de Escuela Normal Indígena en Chiapas. Se destaca la institutonacionalización en este periodo de la Instrucción Pública en Chiapas y la creación de la Dirección General de Estudios, en 1861 (Albores, 1987)⁴.

⁴ Albores, Eduardo J. 1987 "Orígenes del normalismo en Chiapas" en Revista ICACH, julio-diciembre 1987. Tercera época/numero 1. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas. P.115.

Los reformistas constituyentes de Chiapas, respetaron el discurso educativo nacional, que demandaba la necesidad de fundar escuelas normales que apuntalaran la enseñanza pública y secular. Sin embargo, las condiciones para su concreción y realidad objetiva, pasan por procesos dilatados y sólo se van abriendo como discurso político, legitimados frente a la incierta política nacional que se asume como respuesta obligada y de filiación al proyecto de Estado liberal.

El fraile Matías de Córdova funda la idea del normalismo chiapaneco, enfatizando la necesidad de extender la enseñanza a partir de una escuela normal indígena, con un fuerte sentido pedagógico basado en su método de enseñanza fonética. El maestro se convierte en sujeto capaz de incorporar al indio sin violencia para insertarlo en la sociedad. En 1828, funda la primera *Escuela Normal para Indígenas en Chiapas*⁵

En 1878, aún sin existir un Estado educador, pero sí con la promoción abierta de la cultura pedagógica, se privilegia y enuncia las necesidades educativas que guarda la entidad chiapaneca, que aún cuando se reconoce las necesidades para escolarizar el oficio de la enseñanza, se reconoce el impedimento de las revueltas diversas para establecer escuelas públicas de primer orden y del establecimiento de sus propias escuelas normales.

A principios del siglo XIX el General Jesús Agustín Castro, realiza el Primer Congreso Pedagógico del Estado (1914-1915), con la participación de distinguidos educadores chiapanecos: Fidelity Brindis, Mercedes Santaella, Guadalupe Barrera, Delina Vila, América Farrera, Luz Pintado, Lisandro y Mauro Calderón, Mauro Carrasco, Miguel Pavía y Marcos E. Becerra, entre otros.

En 1929, durante el gobierno de Raymundo E. Enríquez, se fusionan en una sola institución educativa las escuelas normales de señoritas y de varones la *Escuela*

⁵ García de León Antonio, 1985. *Resistencia y Utopía. Vol. I*, México, ERA.

Normal Mixta para Profesores; en 1931 se funda la Escuela Normal Rural de Cerro Hueco, que luego sería la Escuela Normal Rural Mactumactzá.

2.2 El Sistema Educativo Nacional

El Sistema Educativo Nacional (SEN) está estructurado en función de los lineamientos establecidos en La Ley General de Educación, misma que se divide en educación básica, media superior y superior. La educación básica es obligatoria para todos los mexicanos en sus tres niveles: preescolar, primaria y secundaria.

La educación preescolar se divide en tres grados, la edad normativa va de los tres a los cinco años de edad, de acuerdo con la reforma al Art. 3º constitucional, en tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios. La educación preescolar general es un servicio que ofrece la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de los estados y los particulares en los medios rural y urbano.

La modalidad indígena es atendida por la Secretaría de Educación Pública (SEP), servicio que se proporciona a los niños de diversas etnias, que es atendida por profesores que conocen las lenguas respectivas. “La educación preescolar debe ofrecer a los niños la oportunidad de desarrollar su creatividad, de afianzar su seguridad afectiva y la confianza en sus capacidades, estimular su curiosidad y efectuar el trabajo en grupo con propósitos deliberados. Asimismo, debe aprovechar el interés de los niños en la exploración de la palabra escrita y en actividades que fomenten el razonamiento matemático”.

El nivel preescolar, debe brindar a los niños el desarrollo de su capacidad de expresión oral como recurso invaluable de todas las actividades humanas, no sólo

en la edad escolar; se relaciona con el aprendizaje comprensivo de la lectura y la escritura como base para su capacidad de comunicación integral.

Por su parte, el nivel de primaria comprende las edades de seis a once años, en seis grados. La conclusión de este nivel se acredita mediante un certificado oficial, requisito indispensable para ingresar a la secundaria. La primaria se ofrece en tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios. La SEP, de acuerdo con las atribuciones que le confiere la Ley General de Educación, establece los planes y programas de estudio para la educación primaria; su observancia es de carácter nacional y general para todos los establecimientos escolares, públicos y privados.

En el caso de la secundaria, se imparte en tres grados, atendiendo a jóvenes de trece a quince años, acreditando su conclusión mediante certificado oficial, que es requisito imprescindible para ingresar a la educación media superior.

De acuerdo con el artículo tercero de la Constitución y con la Ley General de Educación, estos tres niveles de educación son obligatorios y se denominan *educación básica*; su cobertura debe ser universal. El SEN comprende, además de la educación básica los servicios de educación: inicial, especial, para adultos y servicios de capacitación para el trabajo.

La *educación inicial* atiende a niños de 45 días hasta antes de los 4 años. El servicio está orientado a hijos de madres de familia trabajadoras. La *educación especial* está orientada a la atención de individuos con discapacidades e incluye orientación a padres de familia o tutores. La *educación para adultos* está destinada a personas de quince años o más que no hayan concluido o cursado alguno de los niveles de educación básica. Y los servicios de capacitación para el trabajo corresponden a la formación de trabajadores.

El Sistema puede, además, dividirse en tres modalidades, según el método de enseñanza utilizado:

- a) escolarizada,
- b) no escolarizada y
- c) mixta.

El sistema escolarizado es el de mayor cobertura y es en la modalidad presencial, el alumno debe asistir al plantel de conformidad al calendario de actividades previamente definido para cubrir el programa de estudios. En la tabla 1, se presenta la modalidad escolarizada en cifras 2013-2014.

Tabla 1. Modalidad Escolarizada (cifras preliminares 2013-2014). Indicadores Educativos Chiapas

Nivel Educativo / Indicador	2012-2013	2013-2014	e/
	%	%	Posición
Educación Básica			
Cobertura (3 a 14 años de edad) ^{1/}	98.1	99.3	04
Tasa Neta de Escolarización (3 a 14 años de edad) ^{1/}	95.3	96.7	08
Educación Preescolar			
Atención de 3 años ^{1/}	63.0	63.1	04
Atención de 4 años ^{1/}	88.7	90.8	18
Atención de 5 años ^{1/}	98.8	100.0	04
Atención de 3, 4 y 5 años (Tasa Neta de Escolarización) ^{1/}	83.6	84.7	02
Cobertura (3 a 5 años de edad) ^{1/}	83.6	84.7	02
Educación Primaria			
Abandono escolar	1.6	1.3	30
Reprobación	0.8	0.3	18
Eficiencia Terminal	91.0	93.3	28
Tasa de Terminación	105.3	105.0	22
Cobertura (6 a 11 años de edad) ^{1/}	112.8	112.8	02
Tasa Neta de Escolarización (6 a 11 años de edad) ^{1/}	102.4	103.3	02
Educación Secundaria			
Absorción	90.0	89.7	32
Abandono escolar	4.7	4.6	13
Reprobación	3.4	3.7	05
Eficiencia Terminal	86.0	86.7	12
Tasa de Terminación	73.5	75.7	26
Cobertura (12 a 14 años de edad) ^{1/}	83.3	86.8	32
Tasa Neta de Escolarización (12 a 14 años de edad) ^{1/}	68.8	72.2	32

Educación Media Superior			
Absorción	98.0	102.3	20
Abandono escolar	14.4	17.1	26
Reprobación	6.2	5.4	01
Eficiencia Terminal	60.3	54.6	31
Tasa de Terminación	42.3	41.6	32
Cobertura (15 a 17 años de edad) ^{1/}	65.0	67.1	21
Tasa Neta de Escolarización (15 a 17 años de edad) ^{1/}	51.2	53.1	21
Educación Superior			
Absorción	43.6	40.8	32
Abandono escolar	2.3	4.7	06
Cobertura (Incluye Posgrado) (18 a 23 años de edad) ^{1/}	12.8	13.1	32
Cobertura (No Incluye Posgrado) (18 a 22 años de edad) ^{1/}	14.4	14.6	32
Cobertura (No Incluye Posgrado) (18 a 22 años de edad) ^{1/ 4/}	19.4	20.2	30
Otros Indicadores			
Grado Promedio de Escolaridad ^{2/}	6.9	7.0	32
Analfabetismo ^{3/}	16.1	15.5	31

^{e/} Cifras estimadas para los indicadores de abandono escolar, reprobación, eficiencia terminal y tasa de terminación.

^{1/} Para los cálculos se utilizaron, proyecciones de población a mitad de año, CONAPO 2013.

^{2/} Estimaciones en base al censo de población y vivienda 2010, unidad de medida grados.

^{3/} Información al 31 de diciembre de cada año, INEA.

^{4/} Incluye la modalidad no escolarizada.

Fuente: www.snie.sep.gob.mx

Las modalidades no escolarizada y mixta, se refieren a la enseñanza abierta o a distancia, no es presencial o parcialmente presencial, se adapta a las necesidades de los usuarios del servicio y funciona con el apoyo de asesores.

2.3 El sistema educativo chiapaneco

2.3.1 Estructura

Al igual que el sistema educativo nacional, el de Chiapas está estructurado en función de los lineamientos establecidos por La Ley General de Educación, misma que establece tres tipos de educación:

- a) básica,
- b) media superior y
- c) superior.

La educación básica es obligatoria para todos los mexicanos en edad normativa, se conforma por tres niveles:

- a) preescolar,
- b) primaria y
- c) secundaria.

Al igual que en todo el país, la educación preescolar en Chiapas se divide en tres grados, cuya edad normativa va de los 3 a los 5 años de edad, de acuerdo con la reforma al Art. 3º constitucional. Con respecto a la educación primaria, ésta se imparte a los niños de entre 6 y 12 años de edad y se acredita mediante un certificado, que es requisito para el ingreso a la secundaria. Por su parte, la educación secundaria se imparte a niños de entre 12 y 14 años de edad, el certificado oficial de terminación, es un requisito para el ingreso a la educación media superior.

Existen en el Sistema Educativo a parte de estos tres niveles una gama de servicios diferenciados, que pueden apreciarse en la tabla 2.

Tabla 2. Niveles y servicios de sistema educativo escolarizado.

Tipo educativo	Nivel educativo	Tipo de servicio
Educación básica	Preescolar	General Indígena Comunitaria
		General Indígena Comunitaria
	Secundaria	General Técnica Telesecundaria Comunitaria Para trabajadores
Educación media superior	—	Profesional técnico Bachillerato general Bachillerato tecnológico
Educación superior	Licenciatura	Educación normal Universitaria y tecnológica ¹
	Posgrado	Especialidad Maestría Doctorado

¹ Incluye estudios en técnico superior universitario

Fuente: INEE, con base en la Ley General de Educación (Cámara de Diputados, 2009b).

Dadas sus características interculturales del estado de Chiapas, la educación básica en sus tres niveles debiera contar con servicios adaptados a las necesidades lingüísticas y culturales de los grupos indígenas, de la población rural dispersa y de los grupos migrantes. Sin embargo, ésta situación, como se explicará más adelante, dista mucho de cumplirse.

En lo que respecta a los servicios prestados por la educación media superior, se encuentran divididos en:

- a) nivel bachillerato (impartido en tres grados) y
- b) educación profesional técnica.

La educación profesional técnica, se imparte en programas que van desde dos hasta cinco años, su objetivo principal es la formación para el trabajo técnico y es de carácter terminal.

Respecto de la educación superior, se encuentra conformada por tres niveles que son:

- a) técnico superior
- b) licenciatura y
- c) posgrado.

El técnico superior, forma profesionales técnicos capacitados para el trabajo en una disciplina específica, sus programas de estudio son de dos años, tiene carácter terminal y no alcanza el nivel de licenciatura.

La licenciatura, se imparte en instituciones tecnológicas, universitarias y de formación de maestros; es de carácter terminal y forma profesionistas en las diversas áreas del conocimiento con programas de estudio de cuatro años o más, se imparte en las modalidades, presencial, a distancia y mixta.

El posgrado, se imparte en niveles de especialidad, maestría y doctorado; requiere haber obtenido el grado previo al nivel de que se trate y forma personas profesionistas especializados, con relevante capacidad, que deberá acreditarse mediante un título de grado.

2.3.2 Población objetivo

El estado de Chiapas para su organización política administrativa se encuentra dividido en 118 municipios y 20,047 localidades (de las que 14,585 tienen menos de cien habitantes y se encuentran dispersas por el territorio). El total de población es de 5'252,808 millones de habitantes (48.9% hombres y 51.1% mujeres), (INEGI, 2015)⁶. Es importante resaltar que hay cuatro localidades que concentran cerca de un millón de habitantes (Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas, Tapachula y Comitán). El Estado, en 2015 ocupó el séptimo lugar en términos de población a nivel nacional, con un total de 5 millones 217 mil 908 habitantes (INEGI, 2015)⁷, que representa el 4.3% de la población del país. El volumen de población es resultado del crecimiento demográfico experimentado por el Estado en el último siglo, en el año de 1910 había una población de cercana a los 440 mil habitantes; esto significa que la población se duplicó casi cuatro veces en el siglo pasado. Esto representa un reto muy importante para el Estado, en cuanto a la provisión de servicios en general y, en particular los de salud y educación (SE, 2017)⁸.

La estructura por edad de la población en Chiapas, marca las necesidades prioritarias en materia de educación, la de 2015, muestra una base amplia para los primeros 3 años de edad, por el efecto de la alta fecundidad; la pirámide se ensancha entre los 10 y 20 años de edad, mostrando una estructura significativa de adolescentes y jóvenes. El 34.3% de la población se integra por individuos de 15 años o menos mientras que el 61.9% son personas en edad de estudiar o trabajar (15 a 64 años). La pirámide comienza a reducirse de manera paulatina hacia arriba por el efecto de un patrón demográfico de emigración y

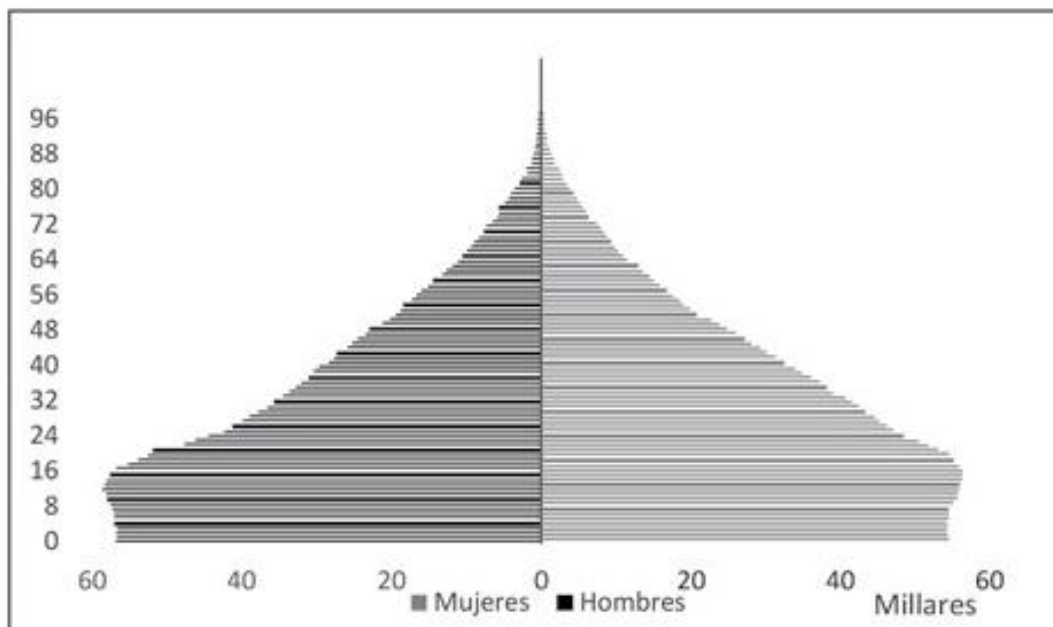
⁶ INEGI, 2015. *Encuesta Intercensal 2015*. www.inegi.org.mx.

⁷ INEGI, 2015. *Ob.cit.*

⁸ SE, 2017.

mortalidad concluyendo en la punta con la población de adultos mayores, el 4.9% (65 años y más) que es una de las más bajas de México (INEGI, 2015)⁹, (CONAPO, 2014)¹⁰. En seguida la ilustración 1, muestra la pirámide poblacional.

Ilustración 1. Estructura por edad y sexo de la población de Chiapas, 2014



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO, 2010.

La estructura por edad de Chiapas, como se puede apreciar indica que el volumen de población en edades laborales ha alcanzado un peso relativo mayor, con relación a la población en edades económicamente dependientes. En suma, el 62% de la población del Estado se encuentra en edad productiva y reproductiva, se espera que el porcentaje siga en aumento en los próximos años (por debajo del nivel nacional del 63.6%).

⁹ INEGI, *ibídem*.

¹⁰ CONAPO, 2014. Proyecciones de población 2010-2050. www.conapo.gob.mx

2.3.3 Dimensión e infraestructura

La dimensión, en términos del sistema educativo de Chiapas, se evaluará en razón del tamaño y la localización de tres de sus principales componentes: (1) matrícula, (2) docentes y (3) planteles, por nivel de estudios, tal y como se desglosa en la tabla 3.

Tabla 3. Sistema educativo no escolarizado y/o semiescolarizado

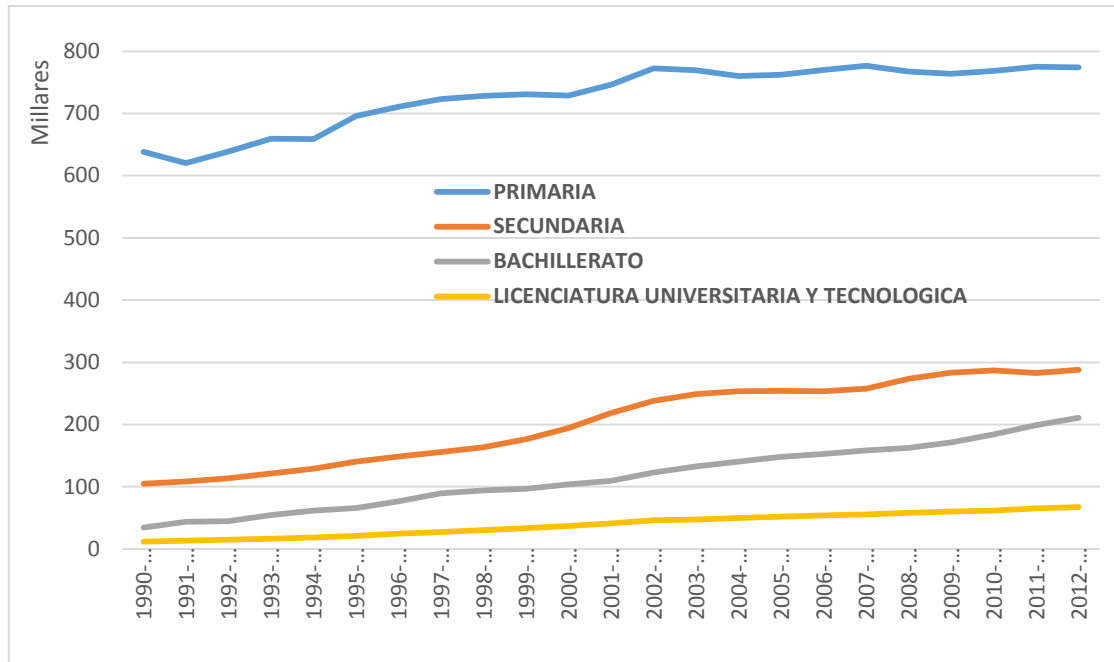
Tipo de servicio		
Educación abierta, no escolarizada y/o semiescolarizada	Educación inicial	Lactantes (Cendi) Maternales (Cendi) Vía padres capacitados
	Educación para adultos	Alfabetización Educación básica Capacitación no formal para el trabajo Misiones culturales
	Educación especial	Con discapacidad Aptitudes sobresalientes Sin discapacidad ²
	Formación para el trabajo ¹	
	Sistema abierto o semiescolarizado	Profesional técnico Bachillerato Licenciatura y posgrado
		Educación extraescolar Indígena

Fuente: INEE , Panorama Educativo de México 2009.

En términos de cobertura educativa, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, para el ciclo escolar 2012-2013, la matrícula total del sistema educativo nacional escolarizado alcanzó los 35.2 millones de alumnos, equivalente al 31% de la población total del país. Este porcentaje se debe a que la estructura por edad

de la población de México, refleja que el 27% pertenece a individuos entre 5 y 15 años de edad.

Gráfica 1. Matrícula por nivel educativo, Chiapas 1990-2014



Fuente: elaboración propia con datos de estadísticas 911, SEP.

La mayor proporción de población incorporada en el sistema educativo, corresponde a educación básica, principalmente en el nivel primaria, la cobertura alcanza niveles por arriba del 90% de la población en edad escolar (6-11 años). Por su parte, en el nivel de secundaria la matrícula es mucho menor, tanto en términos absolutos como relativos. En términos generales la cobertura educativa nacional, tiene un comportamiento descendente desde la primaria hasta la educación superior (la cobertura no pasa del 11% y constituye el nivel educativo que más deberá crecer en los próximos años). La educación superior, con 2.2 millones de alumnos, abarca el 7% de la matrícula total mientras que los servicios de capacitación para el trabajo cubren sólo un 4 por ciento, a nivel nacional.

En el caso de Chiapas la cifra de alumnos estudiando en escuelas administradas por el gobierno estatal en 1992 ascendió al 82%. En la gráfica 1, se presenta el comportamiento de la matrícula en Chiapas entre 1990 y 2014.

Tabla 4. Matrícula total por nivel educativo en Chiapas

NIVEL	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2011-2012	2012-2013
PRIMARIA	638,349	695,940	728,696	762,096	768,271	775,091	773,995
SECUNDARIA	105,060	140,281	194,307	254,102	286,965	282,583	287,901
BACHILLERATO	34,470	65,558	103,591	147,834	183,881	198,772	210,573
LICENCIATURA UNIVERSITARIA Y TECNOLÓGICA	11,730	21,024	37,111	51,896	61,536	65,194	67,131
Total	789,609	922,803	1,063,705	1,215,928	1,300,653	1,321,640	1,339,600

Fuente: elaboración propia con datos de estadísticas 911, SEP.

Con respecto a las instituciones autónomas del país, básicamente universidades, éstas administran el 5% de las escuelas de nivel educación media superior y superior. En el estado de Chiapas, la cifra alcanza sólo el 3% de los planteles. La educación particular atiende en el estado de Chiapas al 5.7% de la matrícula, mientras que a nivel nacional el porcentaje asciende al 13%. En ambos casos la matrícula que asiste a los planteles privados se concentra en los niveles superiores.

La infraestructura del sistema educativo chiapaneco, incluye tanto la física como la humana, que permite hacer frente a la atención de la demanda en los distintos niveles y modalidades en el territorio chiapaneco. A saber, el tamaño del sistema educativo de Chiapas pasó de 789 mil alumnos a casi 1.4 millones, lo que significa que en un lapso de 22 años prácticamente la matrícula se ha duplicado, lo que viene a confirmar que el ritmo de crecimiento es superior al 3% anual.

Tabla 5. Estadísticas del Sistema Educativo de Chiapas. Ciclo 2013-2014

NIVEL / MODALIDAD	ALUMNOS			DOCENTES	ESCUELAS
	TOTAL	MUJERES	HOMBRES		
TOTAL SISTEMA EDUCATIVO	1,762,402	855,831	906,571	80,699	19,885
PÚBLICO	1,660,843	804,944	855,899	70,934	18,745
PRIVADO	101,559	50,887	50,672	9,765	1,140
EDUCACIÓN BÁSICA	1,353,012	661,634	691,378	57,940	18,345
PÚBLICO	1,316,927	643,729	673,198	55,404	17,914
PRIVADO	36,085	17,905	18,180	2,536	431
EDUCACIÓN PREESCOLAR	284,104	140,879	143,225	12,780	7,564
GENERAL ^{1/}	171,186	84,648	86,538	6,942	2,718
INDÍGENA	86,721	43,192	43,529	3,269	1,987
CURSOS COMUNITARIOS	26,197	13,039	13,158	2,569	2,859
PÚBLICO	274,584	136,158	138,426	12,230	7,375
PRIVADO	9,520	4,721	4,799	550	189
EDUCACIÓN PRIMARIA	769,374	376,925	392,449	30,354	8,574
GENERAL	504,415	246,859	257,556	19,183	3,580
INDÍGENA	239,706	117,745	121,961	8,618	2,819
CURSOS COMUNITARIOS	25,253	12,321	12,932	2,553	2,175
PÚBLICO	750,498	367,657	382,841	29,410	8,423
PRIVADO	18,876	9,268	9,608	944	151
EDUCACIÓN SECUNDARIA	299,534	143,830	155,704	14,806	2,207
GENERAL ^{2/}	94,066	46,125	47,941	6,038	631
TELESECUNDARIA	138,261	66,047	72,214	5,771	1,399
TÉCNICA	67,207	31,658	35,549	2,997	177
PÚBLICO	291,845	139,914	151,931	13,764	2,116
PRIVADO	7,689	3,916	3,773	1,042	91
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	227,532	107,347	120,185	11,491	788
BACHILLERATO GENERAL	169,950	78,974	90,976	6,484	637
BACHILLERATO TECNOLÓGICO	49,282	23,939	25,343	4,000	132
PROFESIONAL TÉCNICO BACHILLER ^{3/}	7,915	4,135	3,780	979	17
PROFESIONAL TÉCNICO	385	299	86	28	2
PÚBLICO	210,590	98,272	112,318	9,455	659
PRIVADO	16,942	9,075	7,867	2,036	129
EDUCACIÓN SUPERIOR	79,662	38,494	41,168	8,890	237
NORMAL LICENCIATURA	5,474	3,430	2,044	575	22
LICENCIATURA	69,656	32,781	36,875	6,901	157
POSGRADO	4,532	2,283	2,249	1,414	58
PÚBLICO	52,129	24,523	27,606	4,884	119
PRIVADO	27,533	13,971	13,562	4,006	118
CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	102,196	48,356	53,840	2,378	515
PÚBLICO	81,197	36,847	44,350	1,191	53
PRIVADO	20,999	11,509	9,490	1,187	462

^{a/} Cifras estimadas.

^{1/} Incluye servicio CENDI.

^{2/} Incluye los servicios para trabajadores, comunitaria y migrante.

^{3/} El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) redefinió su Estatuto Orgánico y proclamó la calidad de Profesional Técnico Bachiller a los egresados del Colegio, por lo que a partir de ciclo escolar 2013-2014 la matrícula de esta institución se suma a la del bachillerato tecnológico y deja de formar parte del nivel profesional técnico.

Fuente: www.snie.sep.gob.mx

2.3.4 La educación básica

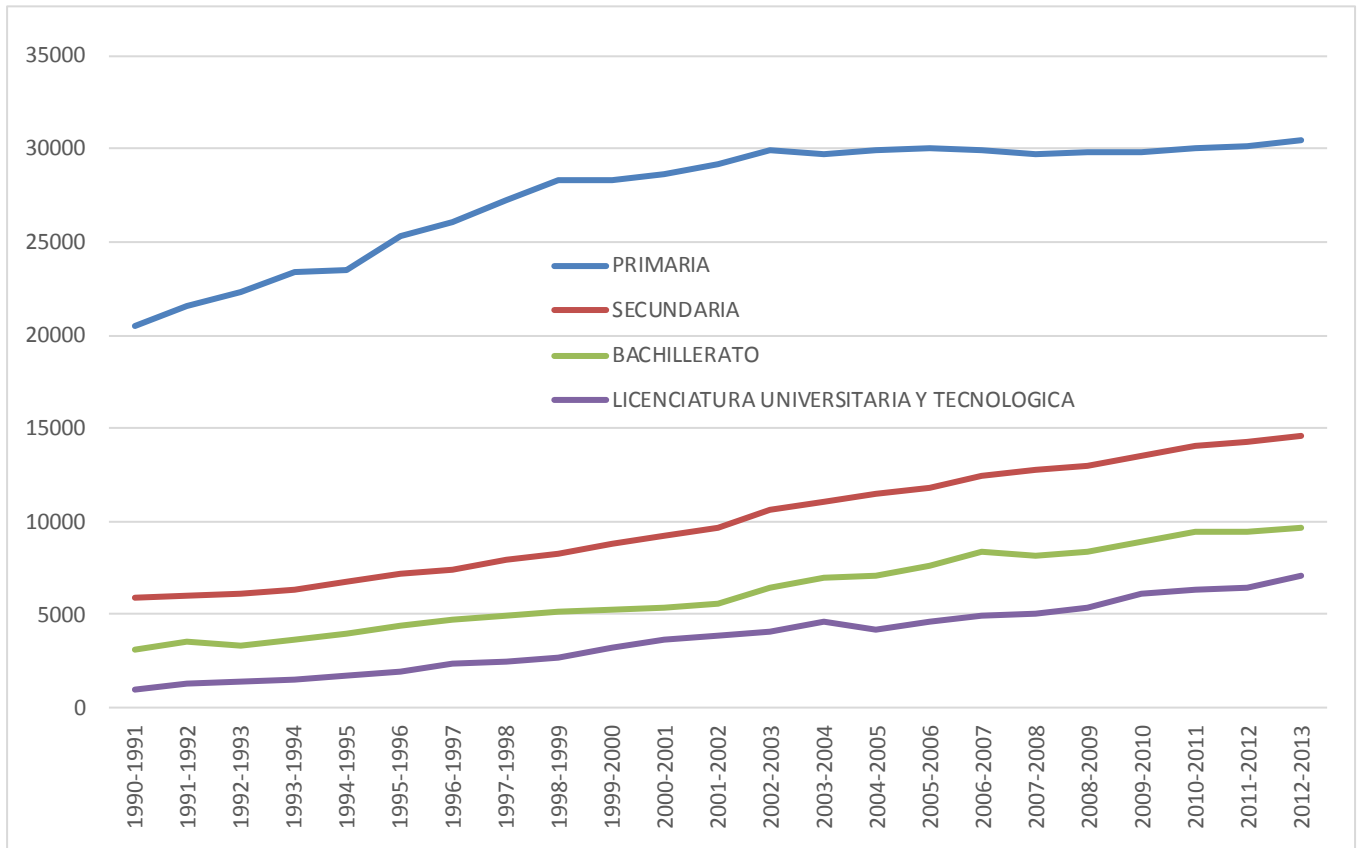
La educación básica en México es obligatoria por ley, de forma que se asuman niveles de cobertura del cien por ciento en prácticamente todas las Entidades Federativas; 92% de los alumnos de educación básica asiste a escuelas públicas y el 8% a escuelas particulares. Esta diferencia es comúnmente la misma para el estado de Chiapas, donde 94% está en escuela pública y 6% en privada.

En todo el país hay 24.2 millones de alumnos que asisten a recibir educación básica, esto equivale al 78% de la matrícula de todo el sistema educativo; de éstos, el 62% está en nivel primaria, 23% en secundaria y, el 15% en preescolar.

Para el caso del estado de Chiapas, la educación básica es el nivel educativo que tiene mayor población escolar, así como también es el grupo poblacional más numeroso del Estado. La matrícula en educación básica alcanzó en el ciclo 2012-2013 los 1.3 millones de alumnos, equivalente al 76.6% de la matrícula del sistema educativo del estado. La mayor parte de la matrícula se concentró en primaria con el 57%, en educación secundaria el 22%, mientras que la educación preescolar atendió al 21% restante.

A continuación, se presenta la gráfica 2, que muestra el comportamiento del número de maestros que atienden la educación básica en Chiapas de 1990 a 2013.

Gráfica 2. Docentes por nivel educativo en Chiapas 1990-2013



Fuente: elaboración propia con datos de estadísticas 911, SEP.

En México para el año 2013, la educación básica contaba con un millón de maestros, cifra que representa el 67.6% de todos los maestros en el sistema educativo del país. Por su parte, el estado de Chiapas, el mismo año tenía aproximadamente 58 mil maestros, que representaban al 72% de los profesores del Estado; siendo sin embargo, la entidad federativa con el menor promedio de alumnos por maestro.

Las autoridades educativas consideran que el menor promedio de alumnos por maestro en educación básica, se debe a la alta dispersión de población y la localización de las escuelas en zonas rurales en Chiapas; si se compara con el nivel superior, que presenta una mayor concentración de alumnos (las instituciones se ubican principalmente, en zonas urbanas).

En lo que respecta a la matrícula de educación secundaria, para el año 2012 correspondió a 5.7 millones de alumnos, una cobertura del 85.6% a nivel nacional; mientras que para Chiapas ascendió a 299 mil alumnos, el 86.8%. Las opciones de atención en éste nivel educativo son tres: (1) secundaria general, (2) telesecundaria y (3) secundaria técnica.

De las tres modalidades de servicio, la telesecundaria ha experimentado el mayor crecimiento en los últimos años, dada la facilidad del sistema para implementarse en zonas rurales. En Chiapas poco más del 46% de la matrícula en secundaria es atendida en ésta modalidad, misma que como se expondrá más adelante, presenta importantes carencias con relación a la calidad de la educación que imparte.

Tabla 6. Docentes por nivel educativo del estado de Chiapas

NIVEL	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2011-2012	2012-2013
PRIMARIA	20,487	25,362	28,616	30,017	30,041	30,181	30,436
SECUNDARIA	5,895	7,182	9,184	11,780	14,068	14,303	14,547
BACHILLERATO	3,091	4,415	5,390	7,666	9,449	9,434	9,654
LICENCIATURA UNIVERSITARIA Y TECNOLÓGICA	1,013	1,945	3,606	4,600	6,292	6,390	7,089
Total	30,486	38,904	46,796	54,063	59,850	60,308	61,726

Fuente: elaboración propia con datos de estadísticas 911, SEP.

La educación secundaria en México, tiene la característica particular de que cada grupo es atendido por diferentes maestros ya que hay un profesor por cada materia. A nivel nacional hay 400 mil profesores en secundaria, distribuidos en 37,924 planteles educativos. En Chiapas, hay 14 mil maestros de secundaria trabajando en 2,207 planteles. Esto quiere decir que en Chiapas operan el 5.8% de los planteles del país con el 3.5% de maestros. La diferencia obedece al alto porcentaje de telesecundarias, más de la mitad de los planteles de éste nivel operando en el territorio de la entidad; si bien las telesecundarias han permitido incrementar sustancialmente la cobertura del servicio educativo,

desafortunadamente, no son una respuesta adecuada para promover la continuidad en el Sistema Educativo ya que presenta una alta tasa de deserción, que se observa en el nivel medio superior.

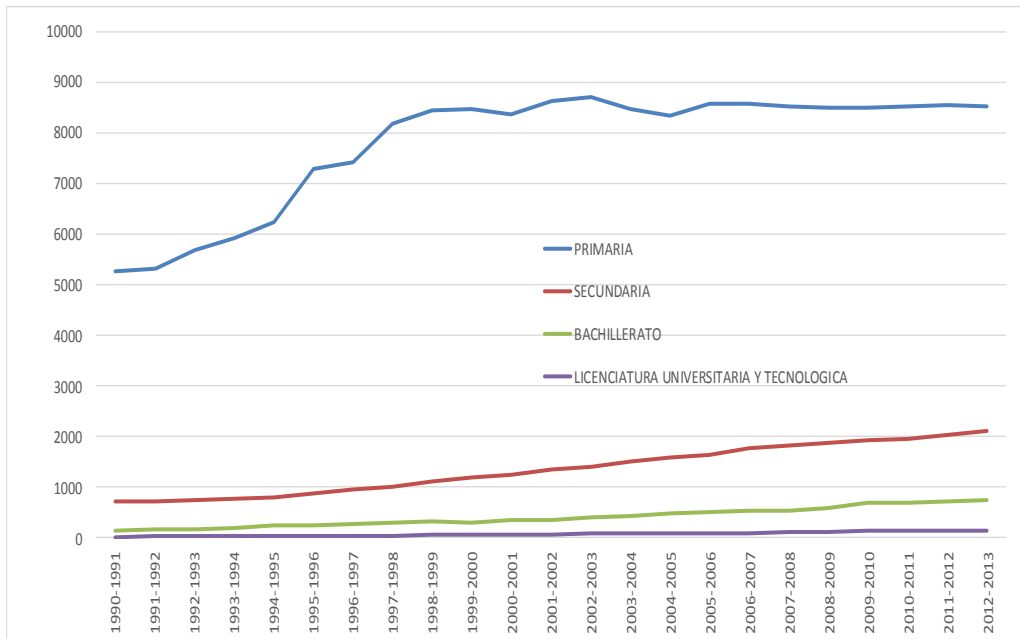
2.3.5 Educación media superior

La matrícula en educación media superior a nivel nacional comprende un total de 4.7 millones de alumnos, captando al 95.4% de los egresados de secundaria. La matrícula total de la educación media superior es equivalente al 10.7% del sistema educativo escolarizado; sin embargo, su cobertura alcanza sólo el 51.5% de la población nacional en edad normativa (16 a 18 años). Se espera que la matrícula de educación media superior tenga un mayor crecimiento en los próximos años, además de de aumentar la eficiencia terminal, que actualmente es del 60.2%.

En el caso del estado de Chiapas, la matrícula que asiste a la educación media superior es de 227 mil alumnos, con un nivel de cobertura del 67% de la población en edad normativa.

Las modalidades de educación media superior en el estado son de tres tipos: (1) el bachillerato general, que se imparte en tres grados (en casos excepcionales se cursan dos o cuatro); (2) el bachillerato tecnológico, que se cursa en tres grados, con especialidad en tecnologías industriales, de servicios agropecuarias, forestales y pesqueras; (3) el profesional técnico, que tiene una orientación de formación para el trabajo, es de carácter terminal con opción de continuar en la educación superior mediante la acreditación de materias adicionales. Los niveles de cobertura son del 60, 29 y 11% de la matrícula en educación media superior tal y como puede apreciarse en la gráfica 3.

Gráfica 3. Planteles por nivel educativo, Chiapas 1990-2013



Fuente: elaboración propia con datos de estadísticas 911, SEP.

La educación media superior es administrada bajo dos modalidades: la federal, representada por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnico (CONALEP), que opera con financiamiento estatal; y, estatal representada por el sistema de Colegio de Bachilleres, que opera con el mismo esquema de financiamiento que el CONALEP. Sin embargo, debido a los problemas ocasionados por la dispersión de la población en el territorio nacional y por la necesidad de incrementar los niveles de cobertura en este nivel, en los últimos años se ha implementado el sistema de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), con la finalidad llegar a zonas rurales.

En tabla 7, se pueden ver los planteles educativos de Chiapas, por nivel educativo.

Tabla 7. Planteles a nivel educativo del estado de Chiapas

NIVEL	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2011-2012	2012-2013
PRIMARIA	5,262	7,283	8,370	8,587	8,511	8,539	8,525
SECUNDARIA	728	887	1,234	1,651	1,964	2,035	2,101
BACHILLERATO	151	251	345	511	704	724	755
LICENCIATURA UNIVERSITARIA Y TECNOLOGICA	25	39	68	92	142	145	145
Total	6,166	8,460	10,017	10,841	11,321	11,443	11,526

Fuente: elaboración propia con datos de estadísticas 911, SEP.

La demanda de atención de la educación media superior en Chiapas al año 2013, se atendía con 755 planteles. De los matriculados, el 35% asistía a escuelas administradas por los gobiernos estatales; el 28% a planteles federales, el 15% a escuelas con sostenimiento proporcionado por las universidades autónomas estatales y el 22% restante a instituciones particulares.

Como se ha señalado, la educación superior la conforman tres niveles educativos: (1) el Profesional Asociado o Técnico Superior, (2) la licenciatura y (3) el posgrado; éste último alcanzó una cobertura por debajo del 7% a nivel nacional, por entidades federativas, Chiapas la cobertura es del 5.6% de la población en edad normativa, que es uno de los niveles más bajos entre los países de la OCDE.

En educación superior, la matrícula estatal fue de 79 mil alumnos, con una cobertura del 14.4% de la población en edad normativa; mientras que la tasa de absorción nacional para educación superior fue del 86.1%, para Chiapas de sólo el 43%. La matrícula en licenciatura a nivel nacional comprende poco más de 3 millones de alumnos, lo que equivale al 8.4% de la matrícula de todo el sistema educativo escolarizado nacional, cifra que alcanzó poco más de 69 mil alumnos en Chiapas, con una cobertura estatal del 12.8% para el grupo de edad normativa de 18 a 23 años.

Por otra parte, la educación técnica superior impartida principalmente en Universidades Tecnológicas, cubre el 64.5% de la matrícula total nacional. Este nivel opera bajo un esquema de financiamiento compartido entre la federación y los gobiernos estatales. En el mismo sentido funciona la educación normal (licenciatura), que cubre el 8.2% de la matrícula nacional del nivel superior y se imparte con especialidad en preescolar, primaria, secundaria, educación especial y educación física.

Las proyecciones demográficas de México y Chiapas, muestran que el crecimiento de la matrícula en primaria se detendrá y disminuirá en los próximos años; por el contrario, se espera que la matrícula de los niveles media superior y superior se incremente, de modo que debe ampliarse la oferta real de servicios educativos. Es indispensable mejorar la calidad de la educación y los servicios en los niveles básicos, ya que son el punto primordial para elevar las tasas de absorción y retención del SEN.

2.3.6 Programas de Educación

En Chiapas siguiendo la normatividad nacional, la integración de los programas se realiza con la Metodología de Marco Lógico que describimos enseguida.

La metodología, se orienta hacia objetivos y concentra en una Matriz (MML) por programa cuatro momentos centrales del proceso de integración: el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades, que se localizan en la primera columna de la matriz y se conoce como resumen narrativo del programa:

- a) **Fin:** Es una descripción breve de cómo el programa contribuye a la solución del problema que justifica su implementación.
- b) **Propósito:** Es el objetivo central del proyecto que especifica, de

manera concreta y breve, cuál es el resultado directo que se obtendrá por la aplicación del programa.

c) **Componentes:** Se realizan en el transcurso de la ejecución del proyecto.

d) **Actividades:** El conjunto de acciones requeridas para producir los componentes o resultados esperados por la aplicación del programa.

La Matriz de Marco Lógico, presenta además aspectos relacionados con los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos encuatro columnas:

- a) Resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- b) Indicadores como mediciones de los resultados específicos a alcanzar.
- c) Medios de Verificación.
- d) Supuestos factores externos que deben cumplirse para el desarrollo exitoso de las actividades.

Los programas presupuestales del Sistema de Educación del Estado de Chiapas, deben contar con un resumen narrativo que describa su Fin y Propósito, así como especificar los indicadores por Componente y Actividad. Se espera que todos los programas estén alineados para conseguir el Fin y Propósito dando coherencia a la operación conjunta.

La validación del Fin y del Propósito en los programas educativos operados en Chiapas, según los responsables del Sistema Estatal de Planificación (SEPLAN), se garantiza porque están diseñados con la Metodología de Marco Lógico, proceso que busca alinear todos los programas al cumplimiento de un fin y propósito común. Según el SEPLAN, todos los programas tienen una lógica vertical y están alineados con las metas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo.

La Matriz de Marco Lógico, debe contar además, con indicadores de: eficacia, eficiencia, calidad y economía. Los indicadores de eficacia miden la distancia entre la meta programada y la alcanzada; Los indicadores de eficiencia miden el costo de las metas alcanzadas; los indicadores de calidad que permiten conocer la percepción de los usuarios sobre los servicios o productos recibidos y finalmente, los indicadores económicos evalúan el ejercicio financiero. En conjunto, todos los indicadores sirven para evaluar la funcionalidad y gestión del programa.

3. Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo (FONE)

3.1. Antecedentes

Con la reforma al Artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 26 de febrero de 2013, se estableció como derecho de los mexicanos *recibir una educación de calidad*. A partir de ese momento, comenzó un proceso de reformas a la legislación reglamentaria, incluyendo la promulgación de dos nuevas leyes federales: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Ley del INEE) y la Ley del Servicio Profesional Docente. Estas reformas también afectaron la Ley de Coordinación Fiscal, que dio como resultado la sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE). A continuación se exponen las modificaciones más importantes que se llevaron a cabo.

El 9 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental”, por medio del cual se crea el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, correspondiente al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, sustituyendo al Fondo anterior.

Con la creación del FONE, se reformaron y adicionaron varios de los artículos que definían el funcionamiento del FAEB. Entre las reformas destaca, la adición del último párrafo al Artículo 25, donde se estipula que el nuevo Fondo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es decir se centraliza su administración; otra de las reformas significativas fue la del Artículo 26, que establece la eliminación de las transferencias monetarias a las entidades federativas para la administración del FONE, como se hacía con el FAEB. Asimismo, se establece la inclusión de recursos para Gasto Operativo en materia de educación básica y normal.

Otros cambios en la legislación, incluyen la adición de un Artículo 26 Bis, a través del cual se instruye a la federación para establecer un Sistema de Administración de Nómina, el que deberá mantenerse actualizado con la colaboración de las entidades federativas, debiendo coincidir con el Sistema de Información y Gestión Educativa. A través de este sistema, la Tesorería de la Federación realizará los pagos a la nómina, con cargo a los recursos del Fondo que corresponda por entidad federativa. En este caso la SHCP y la SEP emitirán los lineamientos que regirán el destino de estos recursos.

Por otro lado, se modificaron los aspectos que determinan el monto anual del Fondo, establecidos en el Artículo 27. Entre estos, se encuentra el Registro Común de Escuelas y de Plantilla Escolar (que en la nueva versión normativa se sustituye por las plazas registradas en el Sistema de Administración de Nómina).

Se adiciona también, el Artículo 27 Bis, que establece la concurrencia de la federación y los estados en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública. Señala, que la federación será la responsable de proveer los recursos para el pago de servicios personales de todas las plazas transferidas de la Federación a los Estados, mediante el Acuerdo Nacional para la

Modernización de la Educación Básica, publicado en el DOF el 19 de mayo de 1992, mientras que los estados cubrirán los recursos para el resto de las plazas. De igual manera, en este artículo también se establecen los criterios que se tomarán en cuenta para determinar los incrementos salariales a cargo del Fondo, entre ellos la disponibilidad de los recursos aprobados en el DOF, los objetivos, metas y resultados alcanzados por el servicio profesional docente.

En conclusión, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que establecieron el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), tuvieron como uno de sus fines transferir la administración de la nómina de los servicios educativos de las Entidades Federativas a la Federación.

3.2. Marco legal

Además de los cambios realizados en las normas para establecer la extensión y alcance de la educación básica, al inicio del siglo XXI¹¹; se definieron diversas modalidades de educación pública acordes a distintas condiciones demográficas y económicas.

En los artículos 3 y 31 de la Constitución mexicana, se establece el derecho a la educación básica y la obligación a los padres de enviar a sus hijos a la escuela hasta concluir. En la Ley, el nivel de preescolar no era un requisito para el ingreso a la primaria, la obligación del gobierno para ofrecer este nivel de educación se estableció con las reformas del año 2002; según el Diario Oficial de la Federación, en Transitorios, emite el siguiente decreto:

Quinto: La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a

¹¹ Definida en una estructura de 12 años en tres niveles educativos: preescolar, primaria y secundaria.

partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo¹².

Por su parte, define que la educación primaria tendrá 6 años de duración, atendiendo a niños y niñas de 6 a 11 años de edad, con una mayor trayectoria de alcance y cobertura en el país, que por mucho tiempo fue el centro de la educación oficial reconocida. La educación primaria, se ofrece en tres modalidades: las escuelas generales, la educación indígena, y los cursos comunitarios. Las escuelas generales cuentan con un profesor y un aula por cada grupo; la indígena, que atiende a población hablante de lenguas indígenas, y la comunitaria que atiende a población en áreas de dispersión demográfica, de aislamiento o de movilidad estudiantil. Con lo que finalmente se conforma una estructura de 12 años de educación básica en tres niveles: preescolar, primaria y secundaria.

De lo antes expuesto, se pueden derivar tres criterios iniciales de clasificación del marco normativo de la educación pública. El primero se refiere a la naturaleza misma de las normas que regulan la función educativa pública; normas legislativas y normas administrativas. Ambas son obligatorias para las autoridades y empleados de la administración pública educativa, pero se diferencian por el hecho de que, en tanto las normas legislativas tienen como fuente el proceso legislativo, las normas administrativas se derivan de las facultades del Poder Ejecutivo contenidas en el artículo 89 constitucional.

El segundo criterio se refiere al ámbito espacial de validez de la norma jurídica (legislativa y administrativa) que, para el caso de nuestro sistema de gobierno, puede ser: federal, estatal y municipal.

¹² Diario Oficial de la Federación (DOF, 2002), por el que se reforma el artículo 3º, publicado el martes 12 de noviembre de 2002.

Finalmente, un tercer criterio de clasificación se refiere al ámbito material de validez, es decir, el campo específico regulado por la norma. Los diversos ordenamientos vigentes, se pueden reunir en los siguientes grupos:

- Normas constitucionales;
- Normas sustantivas de la educación;
- Leyes orgánicas y decretos que crean instituciones educativas;
- La administración pública de la educación: organización y descentralización;
- Planeación, programación y presupuestación;
- El patrimonio: obras públicas, adquisiciones y arrendamientos;
- Normas laborales;
- La función pública: servicio civil, responsabilidades y estímulos;
- Otras actividades controladas administrativamente por el sector público de la educación, y
- Los lineamientos de la política educativa pública.

La Ley Orgánica de 1942, dispone que los planteles educativos de cualquier tipo o grado establecidos en cualquier parte del territorio mexicano, dependerán de la Secretaría de Educación Pública, tanto en la dirección técnica y administrativa como en la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, obligatorios para todas las escuelas en la República dependientes de la federación, de los estados, de los municipios y de los particulares.

En la Ley Federal de Educación, confirma la facultad del poder ejecutivo federal (a través de la SEP), para formular los planes y programas de educación primaria, secundaria y normal, así como de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos; para autorizar el uso de material educativo, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; además para prestar, en todo el país, servicios educativos sin perjuicio de los derechos respectivos de los estados, municipios y otras dependencias del ejecutivo federal.

En 1984, se inicia un proceso de la educación, firmándose una serie de convenios de coordinación en materia de educación normal entre la SEP y las entidades federativas. En estos convenios, la SEP reconoce su función de organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza normal y formular para toda la República, los planes y programas correspondientes, así como prestar el servicio público en todo el país, sin perjudicar la concurrencia de los Estados, municipios y otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Las cláusulas de estos convenios, se refieren principalmente a la colaboración en materia de educación normal; vincular los objetivos políticos de la educación nacional; determinar la matrícula escolar en las escuelas normales (con atención preferente de los residentes en la entidad); fijar las normas para revalidación de estudios de educación normal; cuidar el cumplimiento de los planes y programas de estudio establecidos por la SEP; determinar la conveniencia de crear escuelas normales y definir su ubicación; así como fomentar la investigación educativa.

El resultado del proceso fue la descentralización de la educación en 1992, mediante un Programa Integral de Federalización de la Educación, que significó la transferencia a los estados de 700 mil trabajadores de la educación, 100 mil inmuebles, 22 millones de bienes muebles y 16 billones de pesos. Se estableció la educación secundaria como parte de la educación básica y obligatoria para todos los mexicanos; se reformularon los planes y programas de estudio de la enseñanza básica; se inició la renovación de los libros de texto gratuito (mediante un sistema de concurso público); se incorporaron contenidos regionales en los materiales de estudio del nivel básico, en cada entidad, para complementar el conocimiento de lo nacional con la realidad municipal y estatal; así como se estableció el programa de carrera magisterial.

Para poder entender mejor la federalización de la educación, debe entenderse que el federalismo mexicano nació de la construcción de un estado federal, que

organiza en una sola unidad estatal a un conjunto de territorios diversos unidos por la dependencia colonial de una misma metrópoli.

Las entidades federativas surgen como una instancia de división territorial, como un espacio de gobierno. El orden jurídico federal y el de los estados actúan en concordancia con lo facultado por la Constitución Política. De esta forma, la Descentralización se entiende como: “la transferencia de facultades o atribuciones del gobierno central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios)”, (Revisión del Nuevo Marco Jurídico de Fondos Federales)¹³.

El principio básico de la descentralización en opinión de Cervantes Ayala, es:

“...que excepto bajo circunstancias claramente definidas donde deben ser tomadas a los más altos niveles en la pirámide de la administración, las decisiones deben ser tomadas al más cercano nivel posible de la población involucrada.

Nos referimos a la capacidad real para tomar decisiones, con descentralización de impuestos, reparto de recursos y flexibilidad de la inversión”¹⁴.

En cuanto a los objetivos que se buscan al implementar políticas de descentralización son:

- La eficacia y eficiencia en la organización política, administrativa y jurídica del Estado.
- El mejoramiento de la planificación de las tareas del Estado.
- Incremento en la eficiencia de la gestión y operación de los servicios públicos.
- Alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público.

¹³ Para más información, consúltese ORFIS: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, en su página web.

¹⁴ Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México, Juan Carlos Amador Hernández, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo No 47, 2008..

- Distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas las regiones.
- Mejorar la participación política de la población en las decisiones públicas.

3.3. FONE en Chiapas

De acuerdo con los Lineamientos del Gasto de Operación, publicado el día 14 de diciembre del año 2014, el principal objetivo del FONE consiste en: apoyar a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales. Incluye, recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación en materia de educación básica y normal, mismos que son administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El FONE, entró en vigor en el ejercicio fiscal 2015, convirtiéndose en *“un mecanismo de financiamiento ordenado y transparente de la nómina del personal que ocupa las plazas transferidas a las Entidades Federativas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, así como las plazas correspondientes a años posteriores que fueron reconocidas previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”*.

El monto de los recursos que integran el FONE, se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los elementos establecidos en el artículo 30 de la Ley de Contabilidad Fiscal (LCF):

“Estos recursos se deben destinar a prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; así como el resto de atribuciones establecidas en el Artículo 13 de la Ley General de Educación” (PEF, 2015).

Las Aportaciones Federales del Ramo 33 para el estado de Chiapas tienen como marco normativo la LCF, se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus ocho fondos constitutivos. La asignación para el Estado de Chiapas se presenta en el tabla 8.

Como se puede observar en el presupuesto del año 2014, para el 2015 los recursos destinados al FONE para el estado de Chiapas se han mantenido con una reducción mínima de 3.7%, al pasar de 35 millones 293 mil a 35 millones 157 mil pesos en el período señalado.

Con lo anterior, de acuerdo en los Lineamientos de operación, en cuanto a gastos de operación se refiere, está destinado al desarrollo de las acciones asociadas con la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de Educación Básica, incluyendo la indígena, y de Formación, Actualización, Capacitación y Superación profesional para los maestros de educación básica y, en su caso, al pago de contribuciones locales, de las Plazas Conciliadas¹⁵.

¹⁵ Para más detalles puede consultar la versión completa de los Lineamientos del Gasto de Operación del FONE, disponible en línea.

Tabla 8. Fondo de Aportaciones Federales del Ramo 33 para Chiapas, 2014-2015

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	2014 Aprobado	2015 Aprobado	Variación	
			Nominal	Real %
Total del Ramo 33 Aportaciones Federales	35,293.5	35,157.7	-135.8	-3.7
Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE)	15,508.2	15,495.0	-13.1	-3.4
Servicios Personales	n.a.	12,422.2	n.a.	n.a.
Otros de Gasto Corriente	n.a.	931.3	n.a.	n.a.
Gasto de Operación	n.a.	441.9	n.a.	n.a.
Fondo de Compensación	n.a.	1,699.6	n.a.	n.a.
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	3,365.3	3,611.4	246.2	3.8
Infraestructura Social (FAIS)	10,079.4	10,152.8	73.3	-2.6
Infraestructura Social Estatal (FISE)	1,221.8	1,230.7	8.9	-2.6
Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del D.F. (FISM)	8,857.7	8,922.1	64.4	-2.6
Aportaciones Múltiples (FAM)	1,322.7	767.8	-554.9	-43.9
Asistencia Social	756.7	767.8	11.1	-1.9
Infraestructura Educativa Básica ¹	429.9	n.d.	n.a.	n.a.
Infraestructura Educativa Media Superior ¹	34.8	n.d.	n.a.	n.a.
Infraestructura Educativa Superior ¹	101.3	n.d.	n.a.	n.a.
Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF)	2,515.7	2,543.7	28.0	-2.2
Seguridad Pública (FASP)	323.0	332.9	9.9	-0.3
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	283.7	295.5	11.7	0.7
Educación Tecnológica	132.3	139.3	7.0	1.8
Educación de Adultos	151.5	156.2	4.7	-0.3
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	1,895.5	1,958.6	63.1	-0.1

n.a.= No aplica, n.d.=No disponible.

¹ El monto de este sub fondo para 2015 se dará a conocer en febrero.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 y 2015.

Fuente: SHCP, 2016.

Para complementar lo anterior, el Gasto de Operación tiene como objetivo principal beneficiar a las Escuelas Públicas de Educación Básica y a las Escuelas Normales Públicas de las Entidades Federativas, sujetas a lo dictaminado por los artículos 26, 26-A y 27 de la LCF. Así, en el uso de los recursos, las Entidades Federativas deben enfocarse al cumplimiento de las atribuciones señaladas en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (2014), que se resumen de la siguiente forma:

- El artículo 13 señala que de manera exclusiva corresponden a las autoridades locales, en sus respectivas competencias, las siguientes atribuciones:

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; Fracción reformada DOF 10-12-2004.

III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría; Fe de erratas a la fracción DOF 29-07-1993. Reformada DOF 10-12-2004.

IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente; Fracción reformada DOF 11-09-2013.

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida; Fracción reformada DOF 10-12-2004

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; Fracción reformada DOF 10-12-2004, 28-01-2011

VI Bis.- Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa; Fracción adicionada DOF 10-06-2013

VII.- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables.

Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales; Fracción adicionada DOF 28-01-2011. Reformada DOF 11-09-2013

VIII.- Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y Fracción adicionada DOF 28-01-2011. Reformada DOF 11-09-2013

IX.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables. Fracción recorrida DOF 28-01

- El artículo 16, en cambio, entre sus atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial, que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente. *Párrafo reformado DOF 11-09-2013*

Los servicios de educación normal y para la formación de maestros de educación básica, serán prestados en el Distrito Federal, por la SEP.

El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27. Por lo demás, como queda señalado en este apartado del documento, el FONE será ejecutado en Chiapas con recursos provenientes del Federal y transferidos a Hacienda Pública, éste último distribuirlo a las instituciones educativas que operan el programa.

3.4 Alcance y enfoque del FONE

El objetivo del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), es apoyar a las Entidades Federativas para que cumplan sus funciones en materia de educación básica y normal; mientras que el objetivo específico del FONE, es brindar apoyo a los gobiernos locales, para atender las

necesidades en materia de educación, buscando fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que la conforman.

Como puede apreciarse en el cuadro 9, en Chiapas para el año el 2015, se aprobaron 108 programas presupuestales, que corresponden a 3 grandes líneas de intervención, los cuales reciben financiamiento federal y estatal.

Tabla 9. Fuente de financiamiento de programas presupuestales, FONE, 2015

Líneas de intervención	Estatal	federal	Total
Desarrollo de la educación básica	15	69	84
Educación superior	3	15	18
Servicios de apoyo a la educación	2	4	6
Total	20	88	108

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP de Chiapas

El FONE para alcanzar sus objetivos, tiene definidas sus actividades, la población objetivo, la cobertura, y las metas que se describen a continuación:

a) Actividades:

- Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de educación.
- Informar del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.
- Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Educación, y planear, organizar y desarrollar Sistemas Estatales de Educación, procurando su participación programática en el primero.
- Formular y desarrollar programas locales de educación, en el marco

de los Sistemas Estatales de Educación y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

- Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de educación local les competen.
- Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes.

b) Población objetivo: La población en edad normativa para asistir a cualquiera de los niveles de educación básica en el estado de Chiapas.

c) Cobertura: los municipios que conforman el estado de Chiapas.

d) Meta: alcanzar un nivel de 100% de cobertura en el servicio de educación básica en el estado. CITA

4. Programas de educación

El derecho a la educación, se definió a partir del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Culturales y Sociales, la atención en educación es considerada como derecho fundamental. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º, establece que: *“los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”*; las bases y modalidades para el acceso a estos servicios están definidas en la Ley General de Educación (LGE), que reglamenta el derecho a la educación, es de aplicación nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Así, la educación es un derecho humano fundamental y un inestimable bien social. El sistema educativo nacional, tiene como función principal satisfacer de forma eficiente las necesidades de la población en los ámbitos de educación básica, media superior y superior, además de prestar los servicios de educación especial y educación indígena, entre otros.

El marco jurídico que vincula a las diferentes instituciones del sector educativo, está establecido en el artículo 7º de la Ley General de Educación, que coordina al Sistema Educativo Nacional a cargo de la Secretaría de Educación, sus atribuciones son: establecer y conducir la política nacional en materia de educación, coordinar los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La Secretaría de Educación Federal es la encargada de establecer y conducir la política nacional en materia de educación.

En las Entidades Federativas, los Sistemas de Educación son coordinados por las Secretarías de Educación Estatales, generalmente operan con una mezcla de recursos estatales y federales, entre ellos los provenientes del Ramo 33, específicamente del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); también, aunque en menor medida, de otras fuentes como subsidios o programas federales.

Como se puede observar en la tabla 10, en Chiapas para 2015, se implementaron un total de 390 programas operativos (que no son iguales a los presupuestales)¹⁶, financiados total o parcialmente con recursos del FONE, el 16.1% correspondieron al ámbito estatal y el restante, 83.9%, al ámbito federal:

Tabla 10. Proyectos operativos de educación por ámbito, FONE 2015, en Chiapas

Ámbito	Proyectos operativos	% de participación	Acumulado
Estatal	63	16.15	16.15
Federal	327	83.85	100
Total	390	100	

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP de Chiapas

En Chiapas como se mencionó antes, los 390 programas operativos están agrupados en 108 programas presupuestales para educación, financiados con recursos del FONE tanto estatales como federales. De estos, 20 fueron ejercidos por el entidad y operaron a través de 63 programas operativos, representando el 16% de las acciones de FONE en el Estado. Es importante señalar que la mayor

¹⁶ Los programas presupuestales, son bolsas de recursos presupuestales que define la Secretaría de Hacienda estatal, que agrupan a varios programas operativos.

asignación a programas presupuestales se asignó a los programas federalizados, mismos que representaron el 84% de los programas educativos financiados por el FONE. En la tabla 11 se aprecia la distribución de los programas presupuestales el ámbito de ejecución de los recursos.

Tabla 11. Programas por ámbito de ejecución de recursos FONE en Chiapas, 2015.

Ejecutor	Programas presupuestales	Programas operativos
Estatal	20	63
Federal	88	327
Total	108	390

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP de Chiapas

Los programas presupuestales se agrupan de acuerdo a su ámbito de ejecución en estatales y federales. Los programas operativos se agrupan por su objeto de atención y operación en 3 Líneas: de desarrollo de la educación básica; de desarrollo de la educación superior y de servicios de apoyo a la educación, ésta distribución puede verse en la tabla 12:

Tabla 12. Líneas generales y programas operativos del FONE, 2015						
Ámbito	Estratégico		Gestión		Total	
	Indicadores	Cumplimiento	Indicadores	Cumplimiento	Indicadores	Cumplimiento
Federal	0	0	327	93.3%	327	93.3%
Desarrollo de la Educación Básica	0	0%	265	95.40%	265	95.40%
Programa de Educación Superior	0	0%	46	87.90%	46	87.90%
Servicio de Apoyo a la Educación	0	0%	16	96.60%	16	96.60%
Estatal	15	63.3%	48	91.6%	63	94.1%
Desarrollo de la Educación Básica	12	90%	37	75%	49	82.4%

Programa de Educación Superior	3	100%	7	100%	10	100%
Servicio de Apoyo a la Educación	0	0	4	100%	4	100%
TOTAL	15	63.3%	375	92.5%	390	94.3%
Desarrollo de la Educación Básica	12	90%	302	85.1%	314	87.6%
Programa de Educación Superior	3	100%	53	94.0%	56	97.0%
Servicio de Apoyo a la Educación	0	0%	20	98.3%	20	98.3%
<i>Fuente: elaboración propia con datos de la SEP, Chiapas.</i>						

Como se aprecia en la tabla 12, 87.6% de los programas operativos del FONE correspondieron al desarrollo de la educación básica, 37 ejecutados por el Estado y 265 por el gobierno federal, lo que significa que el 95.4% de los programas se ejercieron de manera federalizada.

4.1. Línea de desarrollo de la educación básica

La línea de desarrollo de la educación básica en Chiapas, para el año 2015 contó con 37 programas operativos: 2 de becas y estímulos, 2 de capacitación, 3 de infraestructura y 8 en educación. Véase tabla 13.

Tabla 13. Programas de educación básica, 2015. Ejecutados en Chiapas

Becas y estímulos	Becas para Alumnos del Nivel Primaria, Secundaria y Telesecundaria
	Estímulo a Docentes y Alumnos
Capacitación	Fomento y Desarrollo de Habilidades del Aprendizaje
	Desarrollo Profesional de los maestros de Educación Básica

Infraestructura	Dotación de Mobiliario Escolar a Escuelas de Control Estatal
	Equipamiento a Escuelas de Educación Básica
	Programa Integral de Mantenimiento de la Red Edusat
Educación	Educación Especial
	Educación para todos preescolar
	Educación para todos primaria
	Educación Preescolar Gral.
	Educación Primaria General
	Educación Secundaria
	Educación Telesecundaria
	Educador Comunitario Indígena

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP.

En el ámbito federal, se desarrollaron 75 programas presupuestales para Chiapas, con 265 arriba decía 327 tabla 11 programas operativos (van desde albergues escolares y equipamiento de escuelas hasta atención compensatoria y becas); los mismos pueden verse en el anexo 1.

4.2. Línea de educación superior

Para educación superior, los programas desarrollados durante el ejercicio fiscal 2015 fueron 18:

1. -Formación Docente para Maestros de la Zona Ch'ol
2. -Maestría en Telesecundaria
3. -Nivelación Académica
4. -Administración de las unidades UPN-Tuxtla
5. -Administración de las unidades UPN-Tapachula
6. -Becas para normal experimental

7. -Centro de actualización del magisterio
8. -Difusión y extensión universitaria - Tapachula
9. -Difusión y extensión universitaria - Tuxtla
10. -Educación superior pedagógica abierta-Tapachula
11. -Educación superior pedagógica abierta-Tuxtla
12. -Escuela normal indígena intercultural bilingüe
13. -Investigación en ciencias de la educación
14. -Mejoramiento de biblioteca - Tapachula
15. -Mejoramiento de la biblioteca - Tuxtla
16. -Normal de educación preescolar
17. -Normal de educación primaria
18. -Normal rural

De éstos, 7 son programas presupuestales del ámbito estatal y los restantes 11 son programas ejecutados desde el nivel federal.

4.3. Línea de servicios de apoyo a la educación

La finalidad de ésta línea es de: garantizar el derecho a la educación para toda la población; proporcionar la infraestructura física y tecnológica adecuada y suficiente para la atención a la educación; además, de proporcionar los recursos humanos y materiales suficientes y de calidad que permitan garantizar el acceso a la educación.

Los programas de apoyo a la educación son 6, entre los que se encuentran: (1) la administración central, (2) administración regional, (3) Grupo Operativo de Seguimiento y Evaluación Estatal, (4) Procesos de Evaluación y Control, (5) Equipo Estratégico para la Evaluación de Proyectos

Institucionales y (6) Fortalecimiento de Carrera Magisterial, como puede verse en la tabla 14.

Tabla 14. Programas presupuestales y operativos FONE 2015, por ámbito de ejecución y línea.

Ámbito de ejercicio	Programas presupuestales	Programas operativos	Total
Federal	88	390	478
	E.B. 69	E.B. 314	E.B. 383
	E.S. 15	E.S. 56	E.S. 71
	S.A.E. 4	S.A.E. 20	S.A.E. 24
Estatal	30	61	91
	E.B. 15	E.B. 37	E.B. 52
	E.S. 13	E.S. 18	E.S. 31
	S.A.E. 2	S.A.E. 6	S.A.E. 8
Total	118	451	569

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP Chiapas.

5. Indicadores del FONE en Chiapas

Los indicadores son cualquier observación de tipo cuantitativa o cualitativa, o bien resultado de un proceso de registro, monitoreo o medición, que sea de utilidad para la toma de decisiones, puede considerarse como indicador¹⁷. Su importancia está en la capacidad para proveer información sobre el estado del fenómeno, que sea útil y relevante para la toma de decisiones. En el caso de la evaluación de indicadores del FONE, la información sobre el sistema de educación de Chiapas; la recopilación de índices, tasas, razones, porcentajes, o promedios pueden ayudar a evaluar la importancia, efectividad y alcances de los 108 proyectos de educación financiados total o parcialmente por FONE en el estado de Chiapas, durante el año 2015.

La totalidad de los indicadores reportados por la Secretaría de Educación de Chiapas, corresponden a la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que fueron entregados a la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno a través del Sistema de Integración Administrativa Hacendaria del Estado (SIAHE). Por esta razón, la implementación de los programas presupuestales de educación se justificó y fundamentó en la Metodología de Marco Lógico, que explicita los procesos de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestales aprobados por la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas.

A continuación se presenta en la tabla 15 la composición de los indicadores del FONE 2015, por ámbito de ejecución, según la información presentada por la

¹⁷ Se reconoce que no existe una definición única de indicador, dado que se trata de instrumentos contruidos con base en un conjunto de valores numéricos, categorías ordinales o nominales para caracterizar en forma sintética aspectos relevantes de un fenómeno cualquiera con propósitos analíticos. Cecchini (2005).

Secretaría de Educación del Estado de Chiapas.

Tabla 15. Indicadores del FONE 2015 por ámbito de ejecución y línea					
ÁMBITO	EFICACIA	EFICIENCIA	ECONOMÍA	CALIDAD	TOTAL
Federal	321	0	6	0	327
Desarrollo de la Educación Básica	259	0	6	0	265
Programa de Educación Superior	46	0	0	0	46
Servicios de Apoyo a la Educación	16	0	0	0	16
Estatad	48	0	0	0	48
Desarrollo de la Educación Básica	37	0	0	0	37
Programa de Educación Superior	7	0	0	0	7
Servicios de Apoyo a la Educación	4	0	0	0	4
Total	369	0	6	0	375
Desarrollo de la Educación Básica	296	0	6	0	302
Programa de Educación Superior	53	0	0	0	53
Servicios de Apoyo a la Educación	20	0	0	0	20

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP Chiapas.

El Sistema de Educación del estado de Chiapas, en 2015 como ya se señaló, tuvo 390 programas operativos agrupados en 3 líneas: Desarrollo de la Educación Básica, Educación Superior y Servicios de Apoyo a la Educación. Los indicadores estratégicos y de gestión para la evaluación hecha por la SE, fueron también en total 390, es decir, un promedio de 1 indicador por programa.

Para la presente evaluación, el CIEPSE solo pudo hacer estimaciones de 382 indicadores, que fueron los que contaban con información completa; los otros 8 no presentaron información relativa a las metas programadas y alcanzadas en 2015. En la tabla 16, se concentran los indicadores estratégicos y de gestión del Sistema de Educación del estado de Chiapas por ámbito de ejecución y línea.

Tabla 16. Indicadores del el Sistema de Educación del estado de Chiapas 2015, por ámbito y línea.

Indicadores	Estratégicos	Gestión	Total
Desarrollo de la Educación Básica	12	302	314
Educación Superior	3	53	56
Servicios de Apoyo a la Educación	0	20	20
Total	15	375	390

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP

Como se puede apreciar en la tabla, los indicadores se concentran mayoritariamente en evaluar la gestión, con 96% de los indicadores y en la línea de Desarrollo de la Educación Básica con 80.5%. Se puede observar una importante debilidad en el número de indicadores estratégicos. A continuación se revisan con mayor detalle cada tipología de indicadores.

5.1. Indicadores de gestión

Los indicadores de gestión, sirven para evaluar el desempeño y los resultados de las acciones realizadas. Estos indicadores sirven de base para reorientar las acciones presentes y futuras. Es importante que los indicadores de gestión reflejen datos veraces y fiables, para que el análisis de la situación, sea correcto. Los indicadores de gestión se clasifican en cuatro tipos: de eficacia, de eficiencia, de economía y de calidad.

Los indicadores de eficacia miden el grado de cumplimiento de los objetivos y metas a partir de los resultados obtenidos o productos generados, pero no hacen referencia al costo o calidad de los mismos, tampoco validan los medios empleados. En el caso de Chiapas, los indicadores de eficacia son excesivos,

384 de 390 indicadores en 2015 es decir el 85%. El nivel medio de cumplimiento de resultados de acuerdo con los criterios establecidos por SE fue del 95.3%.

En cuanto a los indicadores de eficiencia, estos cuantifican el alcance de las metas y el costo de los objetivos, es decir, cuantifican la relación entre los logros alcanzados y los recursos utilizados. Se resalta, la falta de indicadores de eficiencia en el Sistema de Educación del Estado, en ninguna línea ni programa para 2015. Cabe señalar que la falta de indicadores de eficiencia genera importantes vacíos de información, ya que no es posible conocer el costo promedio por alumno graduado de los diferentes niveles y modalidades de educación en el Estado (ejemplo de un alumno egresado de una primaria general).

Por su parte los indicadores de economía, que cuantifican el costo promedio de las metas programas y alcanzadas, estos indicadores, permiten comparar los costos por meta alcanzada entre diferentes programas y/o momentos. En total se encontraron 6 indicadores de economía, con un nivel de cumplimiento promedio del 100%, de acuerdo a los criterios de medición de la Secretaría de Educación.

Los indicadores de calidad, sirven para medir los atributos, las capacidades y las características que deben tener los servicios educativos otorgados; también buscan cuantificar la percepción de los usuarios sobre el nivel de educación esperado contra el recibido, así como la capacidad de atención del sistema educativo en cada programa.

Con respecto de los programas financiados por el Fondo de Operación de la Nómina Educativa en Chiapas durante el 2015, la Secretaría de Educación

reportó 390 indicadores, que pueden verse en la tabla número 17, se concentran por ámbito de ejecución, por línea y tipo de indicador.

Tabla 17. Indicadores del FONE 2015

Indicadores	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total
	308	0	6	0	314
Educación superior	56	0	0	0	56
Servicios de apoyo a la educación	20	0	0	0	20
Total	384	0	6	0	390

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP CITA

En la tabla se observa que el 98% de los indicadores son de eficacia, concentrándose en la línea de Desarrollo de la Educación Básica con 384 de los 390 indicadores de gestión; en economía se identificaron 6 indicadores que reflejan el uso de los recursos presupuestales, llama la atención que todos pertenecen a la línea de Desarrollo de la Educación Básica, no habiendo indicadores en las otras dos líneas; llama la atención que no existen indicadores de eficiencia ni de calidad para evaluar el desempeño de los resultados y acciones de los programas educativos de Chiapas.

Si bien existen indicadores de gestión, estos son excesivos y concentran el 85% de la totalidad de los indicadores, en general sólo se mide el alcance de las metas; en contraparte, 1.5% de los indicadores corresponde a economía. No existen indicadores ni de eficiencia ni de calidad, lo cual es preocupante porque distorsiona las estadísticas e indicadores disponibles para entre otras cosas,

realizar una adecuada evaluación, pues los resultados señalan que se tiene un puntaje superior al 80% de cumplimiento, pero no se sabe a qué costo, ni tampoco se conocen los estándares educativos de calidad.

5.2 Indicadores estratégicos

Los indicadores estratégicos sirven para medir el grado de consecución de los objetivos institucionales que se desean alcanzar. Vinculado a cualquier Plan o Programa Estratégico debe existir un Sistema de Indicadores que asocie mediciones a cada uno de los objetivos estratégicos vinculados a dicho Plan. Así pues, los Sistemas de Indicadores constituyen una herramienta imprescindible para medir la eficacia, eficiencia, uso de recursos presupuestales y calidad de las intervenciones; pero también son valiosos para identificar las mejoras que deban introducirse en la institución que los adopta, son un recurso de información fundamental para quien toma decisiones.

Los indicadores estratégicos se clasifican en cuatro tipos: de eficacia, de eficiencia, de economía y de calidad, al igual que los indicadores de gestión antes revisados. En el caso del FONE, la Secretaría de Educación los indicadores estratégicos, por ámbito de ejecución, en las tres líneas: Desarrollo de la Educación básica, Educación Superior y Servicios de Apoyo a la Educación, así como por tipo de indicador considerando los 390 programas operativos. La tabla 18 a continuación, presenta los resultados de la evaluación interna de la Secretaría de Educación, considerando los indicadores estratégicos por tipo, por ámbito de ejecución y medición de cumplimiento:

Tabla 18. Medición de indicadores estratégicos 2015, por ámbito y tipo.

Programas estatales	Indicadores estratégicos	Desempeño	Programas
Programa Desarrollo de la educación básica	10	90	12
Programa de Educación Superior	3	100	3
Servicios de apoyo a la educación	0		0

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP de Chiapas

En la tabla se puede ver, que únicamente se cuenta con 13 indicadores estratégicos para 15 programas educativos; que 10 de los indicadores estratégicos están en la línea de Desarrollo de la Educación Básica, con un desempeño de 90 puntos y operan con 12 proyectos. En cuanto la línea de Educación Superior, ésta tiene 3 indicadores con un desempeño de 100 puntos y opera con 3 proyectos. La línea de Servicios de Apoyo a la Educación no presenta indicadores ni proyectos.

La información analizada nos muestra que el FONE sólo cuenta con 13 indicadores estratégicos en 15 de los 390 programas operativos. Esto significa que no se trabaja estratégicamente, que hay poca información para la toma de decisiones que permita realizar mejoras o cambios en las intervenciones hacia el mediano y largo plazos.

5.3 Indicadores de gestión estatales y federales

La Secretaría de Educación reportó indicadores de gestión estatales y federales en tres líneas. En el ámbito estatal para Desarrollo a la Educación Básica, se encontraron 15 indicadores en 37 programas, que tuvieron un desempeño de 74.5

puntos; en Educación Superior se encontraron 3 indicadores en 7 programas, que obtuvieron un desempeño de 100 puntos; los Servicios de apoyo a la educación tienen 2 indicadores en 4 programas, también con un desempeño de 100 puntos.

En el ámbito federal, la línea de Desarrollo de la educación básica presenta 75 indicadores y 265 programas, los cuales alcanzaron un desempeño de 95.4; en la línea Educación Superior se encontraron 15 indicadores con 46 programas, que lograron 87.9 de desempeño; por último, los Servicios de apoyo a la educación presentan 4 indicadores que corresponden a 16 programas, con los que se observan 96.6 puntos de desempeño. La tabla 19 presenta el comparativo entre los indicadores de gestión estatal y federal, así como su desempeño.

Tabla 19. Indicadores de gestión federal y estatal.

indicadores líneas	ESTATAL			FEDERAL		
	Gestión	Desempeño	Proyectos	Gestión	Desempeño	Proyectos
Desarrollo de la educación básica	15	74.5	37	75	95.4	265
Programa de Educación Superior	3	100	7	15	87.9	46
Servicios de apoyo a la educación	2	100	4	14	96.6	16

Fuente: elaboración propia con datos de la SEP. Chiapas.

5.4 Indicadores de eficacia

Los indicadores de eficacia miden el alcance de metas y los resultados, para analizar el comportamiento y los resultados con mayor detalle, se verán en su relación con el presupuesto promedio asignado a la población beneficiada. Se consideran las cifras presentadas con el cumplimiento de metas por actividad; el costo promedio de los programas fue de 26 millones de pesos, monto que es un

13% inferior al autorizado. Esto significa que hay un subejercicio presupuestal que responde a: que hay un porcentaje significativo de metas no cumplidas, y que, la evidencia muestra que las metas propuestas están por debajo de las necesidades reales de la educación del Estado. (Véase tabla 19)

Como recomendación, los recursos no ejercidos podrían utilizarse para fortalecer la oferta y calidad de servicios otorgados. Por otro lado, los indicadores de eficacia por actividad y fuente de financiamiento (federal o estatal), muestran los logros diferenciales: el costo por actividad de los programas financiados por el FONE es de 10.9 millones de pesos, en contraparte con las actividades financiadas con recursos estatales que ascendieron a 4.9 millones de pesos en promedio, es decir un 60% menos.

Para conocer con detalle cada proyecto financiado por el FONE, dentro del indicador de eficacia, se presentan a continuación las siguientes tablas por programas, divididas por financiamientos estatales y federales, en donde se desglosan por acciones, metas programadas, alcanzadas y las puntuaciones que se adjudican en relación con sus logros.

5.5 Indicadores por Componente FONE

5.5.1 Desarrollo de la Educación Básica

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Educación, el FONE en la línea de Desarrollo de Educación Básica, se ejecutaron 15 proyectos, 43 acciones y 888,449 metas (se alcanzaron 855,229, el 96.2%).

La evaluación de eficacia realizada por la propia SE, muestra que de los 15 proyectos: 2 superaron los 100 puntos, es decir, que superaron las metas programadas; 6 alcanzaron 100 puntos, cumplieron con el 100% de metas; 2 proyectos alcanzaron puntuaciones de 99.9 y 99.6 respectivamente, con un mínimo de rezago; 3 proyectos hicieron menos del 50% de metas, 2 de ellos alcanzaron 33.3 puntos, y el otro 41.5; finalmente hubo 2 proyectos con puntaje de 0 metas alcanzadas. Estos resultados pueden verse con mayor detalle en la tabla 20 que se presenta a continuación:

Tabla 20. Desarrollo de la educación básica estatal, Indicadores de Eficacia

Proyecto	Acciones	Programada	Alcanzada	Puntuación
Educación Especial	2	8 452	8 452	100.0
Educación para todos preescolar	3	21 685	21 685	100.0
Educación para todos primaria	3	47 009	47 009	100.0
Educación Preescolar Gral.	1	112 357	112 357	100.0
Educación Primaria General	4	217 643	217 471	99.9
Educación Secundaria	4	106 444	107 023	100.5
Educación Telesecundaria	4	301 443	300 082	99.6
Educador Comunitario Indígena	2	20 998	21 035	106.7
Fomento y Desarrollo de Habilidades del Aprendizaje	4	82	82	100.0
Desarrollo Profesional de los Mtro de Educación Básica	3	9 973	9 973	100.0
Becas para Alumnos de Primaria Secundaria y Telesecundaria	2	29 706	9 902	33.3
Dotación de Mobiliario Escolar a Escuelas de Control Estatal	1	11 989	0	0.0
Equipamiento a Escuelas de Educación Básica	2	280	0	0.0
Estímulo a Docentes y Alumnos	6	352	146	41.5
Programa Integral de Mantenimiento de la Red Edusat	2	36	12	33.3
Total	43	888 449	855 229	96.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP. Chiapas.

En general, para este programa se observa una puntuación promedio de 96.2, en el cumplimiento de metas programadas. Los proyectos que no se cumplieron fueron el de Dotación de Mobiliario Escolar a Escuelas de Control Estatal y el de Equipamiento a Escuelas de Educación Básica. Los que no alcanzaron el 50% de las metas programadas fueron el Programa Integral de Mantenimiento de la Red Edusat, el de Becas para Alumnos de Primaria Secundaria y Telesecundaria y también el de Estímulo a Docentes y Alumnos. El proyecto mejor evaluado fue Educador Comunitario Indígena que superó las metas esperadas.

5.5.2 Federal

La línea de Desarrollo de Educación Básica en 2015 que fue financiado con recursos federales, ejecutó 69 proyectos, 259 acciones y 15'737,923 metas (se alcanzaron 14'737,531 el 95%). En cuanto a la puntuación de la evaluación de eficacia fue de: 7 proyectos que superaron los 100 puntos y el número de metas programadas, uno de ellos por más del 280%; 46 proyectos obtuvieron 100 puntos lograron alcanzar sus metas; 10 proyectos tuvieron de 70 a 99.9 puntos; solo 1 proyecto estuvo entre los 50 y 70 puntos; los peor evaluados fueron 2 proyectos con menos de 50 puntos y 3 de cero, que no se ejecutaron. La tabla 21 presenta los proyectos con detalle:

Tabla 21. Desarrollo de la educación básica federal, Indicadores de Eficacia

Proyecto	Acciones	Programada	Alcanzada	Puntuación
Albergues Rurales	4	206	206	100.0
Alternativas para la educación preescolar rural.	5	12 326	12 326	100.0
Apoyos técnicos pedagógicos a la educación preescolar	5	100 880	100 883	100.0
Apoyos técnicos pedagógicos a la educación preescolar indígena	3	3 177	73	2.3

Apoyos técnicos pedagógicos a la educación primaria	5	8 537	4 374	51.2
Apoyos técnicos pedagógicos a la educación primaria indígena	4	2 837	2 474	87.2
Apoyos técnicos pedagógicos a la educación secundaria general	4	116	126	108.6
Apoyos técnicos pedagógicos a la educación secundaria técnica	3	42	157	373.8
Arraigo del maestro en el medio indígena	4	0	0	0.0
Arraigo del maestro en el medio rural	4	0	0	0.0
Atención a las asociaciones de madres y padres de familia	5	28 127	28 127	100.0
Atención al público	2	212	212	100.0
Atención preventiva y compensatoria	4	11 505	11 505	100.0
Auto equipamiento y mantenimiento de planteles escolares	4	956	717	75.0
Becas para educación primaria	2	13 650	13 650	100.0
Becas para educación secundaria general	2	2 700	2 700	100.0
Becas para educación secundaria técnica	2	4 050	4 050	100.0
Becas para primaria	2	7 605	7 605	100.0
Becas para primaria indígena	2	14 400	14 400	100.0
Becas para secundaria general	2	660	660	100.0
Becas para secundaria técnica	2	2 808	2 808	100.0
Centro de atención múltiple	5	2 136	2 136	100.0
Centro de atención preventiva en educación preescolar	4	11 913	11 913	100.0
Centro de desarrollo infantil	6	2 659	2 659	100.0
Centro de integración social	6	1 190	1 192	100.2
Centros de educación básica para adultos	5	4868	4929	101.3
Consejo de participación social	5	18 811	18 811	100.0
Curso de inducción a la docencia en el medio indígena	6	281	80	28.5
Difusión del programa de educación especial	3	620	620	100.0

Difusión del programa de educación inicial	3	65	65	100.0
Difusión del programa de educación preescolar	5	98 640	98 635	100.0
Diseño y elaboración de gramáticas y diccionarios de las lenguas indígenas para la educación intercultural bilingüe	4	23	23	100.0
Distribución de libros de texto gratuitos	5	1300000	1200000	92.6
Educación especial en zonas Rurales	4	318	318	100.0
Educación física en preescolar	4	59 107	59 107	100.0
Educación física en primaria	5	339 830	339 830	100.0
Equipamiento escolar para preescolar	1	564	564	100.0
Equipamiento escolar para preescolar indígena	1	927	927	100.0
Equipamiento escolar para primaria	1	2 839	2 839	100.0
Equipamiento escolar para primaria indígena	1	2 193	2 193	100.0
Equipamiento escolar para secundaria general	1	903	903	100.0
Equipamiento escolar para secundaria técnica	1	974	974	100.0
Fortalecimiento de la política de igualdad de género en el sector educativo	5	30	30	100.0
Inducción	3	2 001	1	0.0
Inscripciones de febrero	5	448 409	460 295	102.7
Internado en educación primaria	6	311	311	100.0
Internado en educación secundaria técnica	4	556	556	100.0
Investigación y actualización en educación especial	3	218	218	100.0
Mantenimiento Preventivo	4	1 138	1 251	109.9
Micro planeación	6	365	365	100.0
Misiones culturales	6	10 393	9 907	95.3
Orientación a padres de familia	5	19 463	19 463	100.0
Orientación a padres de familia indígenas	5	12 885	12 885	100.0
Preescolar general	4	201 826	201 841	100.0

Preescolar indígena	3	81 016	81 016	100.0
Primaria general	6	443 482	441 360	99.5
Primaria indígena	5	266 317	267 385	100.4
Propuesta para el aprendizaje de la lengua escrita y de la matemática	6	79 837	79 836	100.0
Reconocimiento y estímulos para alumnos	4	695	557	80.1
Secundaria general	2	51 990	51 990	100.0
Secundaria para trabajadores	3	803	800	99.6
Secundaria técnica	2	92 334	92 334	100.0
Supervisión y asesoría en educación inicial	3	180	180	100.0
Supervisión y asesoría en educación preescolar	3	6 146	6 146	100.0
Supervisión y asesoría en educación primaria indígena	6	245 245	245 258	100.0
Supervisión y asesoría en educación primaria	4	3 248	2 460	75.7
Supervisión y asesoría en educación secundaria general	3	241	181	75.1
Supervisión y asesoría en educación secundaria técnica	3	626	621	99.2
Unidad de servicios de apoyo a la educación regular	4	4 513	4 513	100.0
Total	259	15 737 923	14 737 531	95.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP. Chiapas.

Como se aprecia en la tabla, el proyecto de Apoyos técnicos pedagógicos a la educación secundaria fue el mejor evaluado, obteniendo 373 puntos; en el otro extremo, 5 proyectos no cumplieron, uno de ellos tuvo 2.3 puntos (Apoyos técnicos pedagógicos a la educación preescolar indígena) y 3 de cero.

En Becas y estímulos 8 proyectos lograron una puntuación promedio de 100, con excepción del de Reconocimiento y estímulos a los niños con 80.1. En el rubro de Capacitación, de los 11 proyectos (cursos de inducción y supervisión y asesoría)

de 2 proyectos, uno para docencia en el medio indígena, alcanzó 28.5 puntos y otro 0, es decir que no cumplieron sus metas. Llama la atención que los proyectos dirigidos a población indígena son de los peor evaluados. Para infraestructura hubo 7 proyectos (1 de Auto equipamiento y 6 de Equipamiento), que alcanzaron puntajes de 75 y 100. Los proyectos que difusión y centros de atención, una puntuación de 95 en promedio equivalente al 95% de metas.

5.5.3 Educación Superior

Los proyectos del FONE para Educación Superior que fueron financiados por el Estado fueron 3, con 10 acciones y 2,829 metas. La tabla 22 que viene a continuación presenta con la evaluación de eficacia de los 3 proyectos:

Tabla 22. Programa de Educación Superior Estatal, Indicadores de Eficacia

Proyecto	Acciones	Programada	Alcanzada	Puntuación
Formación Docente para Maestros de la Zona Ch'ol	3	1 750	1 750	100.0
Maestría en Telesecundaria	5	359	359	100.0
Nivelación Académica	2	720	720	100.0
Total	10	2 829	2 829	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP. Chiapas.

Como se puede apreciar en la tabla, según la evaluación interna de la SE alcanzaron a cumplir en su totalidad las metas de los 3 proyectos, obteniendo una puntuación promedio de 100.

Los proyectos con recursos federales para Educación Superior implementados en Chiapas fueron 15, con 46 acciones y 48,556 metas.

En la evaluación de eficiencia, la Secretaría de Educación señala que las metas alcanzadas fueron 44,947; hubo una puntuación promedio de 87.9, que es el más bajo, entre las tres líneas de intervención del FONE. En la siguiente tabla se desglosan los proyectos y su puntuación:

Tabla 23. Programa de Educación Superior Federal, Indicadores de Eficacia

Proyecto	Acciones	Programada	Alcanzada	Puntuación
Administración de las unidades UPN-Tuxtla	3	10 209	10 209	100.0
Administración de las unidades UPN-Tapachula	3	6	5	83.3
Becas para normal experimental	2	417	417	100.0
Centro de actualización del magisterio	3	1 524	1 623	106.5
Difusión y extensión universitaria - Tapachula	3	4 208	3 006	71.4
Difusión y extensión universitaria - Tuxtla	3	4 008	4 008	100.0
Educación superior pedagógica abierta-Tapachula	2	689	677	98.3
Educación superior pedagógica abierta-Tuxtla	3	3 075	3 075	100.0
Escuela normal indígena intercultural bilingüe	4	445	384	86.3
Investigación en ciencias de la educación	3	212	212	100.0
Mejoramiento de biblioteca - Tapachula	3	9 005	6 754	75.0
Mejoramiento de la biblioteca Tuxtla	3	14 006	14 006	100.0
Normal de educación preescolar	3	120	41	34.2
Normal de educación primaria	4	177	137	77.4
Normal rural	4	455	393	86.4
Total	46	48 556	44 947	87.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP. Chiapas.

La tabla muestra que de los 15 proyectos, hay 6 dirigidos a la Educación, de los cuales 1 alcanzó una puntuación de 100.4; 4 obtuvieron un promedio de 80 puntos y 1 solo tuvo 34.2. En materia de Becas y Estímulos hay 1 proyecto, que se cumplió al 100%. Para Capacitación, también se ejecutó un proyecto con 106.5 puntos, superando las metas programadas. Los 2 proyectos de Infraestructura, fueron evaluados con 75 puntos. Los proyectos correspondientes a investigación, administración y difusión, en promedio se cumplieron en un 90%, siendo el de Difusión Tapachula, el más bajo con 71.4 puntos.

5.5.4 Servicios de apoyo a la educación

El gobierno de Chiapas financió para Servicios de Apoyo a la Educación, 2 proyectos con 4 acciones y 25 metas que fueron ejecutadas al 100%, como se desglosa en la tabla 24.

Tabla 24. Servicios de apoyo a la educación estatal, Indicadores de Eficacia

Proyecto	Acciones	Programada	Alcanzada	Puntuación
Grupo Operativo de Seguimiento y Evaluación Estatal	2	14	14	100.0
Procesos de Evaluación y Control	2	11	11	100.0
Total	4	25	25	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP. Chiapas.

Los dos programas implementados fueron Grupo Operativo de Seguimiento y Evaluación Estatal y el de Procesos de Evaluación y Control, cuyas metas como se señaló anteriormente obtuvieron 100 puntos en la evaluación.

Con financiamiento federal en ésta línea, se desarrollaron 4 proyectos con 16 acciones y 421,471 metas. En general, este programa logró una ejecución del 96.6% de las metas programadas (408,313) tal como se ve a continuación:

Tabla 25. Servicios de apoyo a la educación Federal, Indicadores de Eficacia

Proyecto	Acciones	Programada	Alcanzada	Puntuación
Administración central	5	93 980	80 821	86.0
Administración regional	4	320 000	320 000	100.0
Equipo estratégico para la evaluación de proyectos institucionales	4	253	254	100.4
Fortalecimiento de carrera magisterial	3	7 238	7 238	100.0
Total	16	421 471	408 313	96.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP. Chiapas.

La tabla muestra que de los 4 proyectos, los 2 de administración obtuvieron 86 y 100 puntos respectivamente; el de Fortalecimiento de Carrera Magisterial tiene un puntaje de 100 y el de evaluación de proyectos institucionales superó sus metas alcanzando 100.4 puntos.

5.6 Indicadores de calidad

Los indicadores de calidad, en general, miden atributos, capacidades y características de los servicios prestados por el sistema educativo estatal, sin considerar su costo o el nivel de cumplimiento de las metas. Este tipo de indicadores, no miden el desempeño de los programas en términos del cumplimiento de su Fin o Propósito. En particular, los indicadores de calidad en

educación¹⁸ buscan monitorear atributos asociados a los servicios prestados desde las perspectivas de: oportunidad, accesibilidad, percepción del usuario, logro educativo e inserción en el mercado laboral.

La evaluación de calidad es fundamental, para la educación, pues incluye tanto el aprendizaje alcanzado por el alumno, como la imagen de la institución que presta el servicio, el nivel de preparación del personal docente, las instalaciones y los servicios administrativos.

Se observa que la Secretaría de Educación en Chiapas, no cuenta con indicadores de calidad para evaluar los proyectos ejecutados con recursos tanto estatales como federales del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa, para ninguna de las 3 líneas de intervención.

Esta importante deficiencia no permite conocer y medir los atributos, las capacidades y las características de los servicios prestados por el sistema educativo estatal, por lo que difícilmente pueden tomarse decisiones puntuales para atender las debilidades. Es necesario que se diseñen indicadores de calidad puntuales.

• **Indicadores de economía**

Los indicadores de economía miden la capacidad de un programa o proyecto para administrar y utilizar adecuadamente, los recursos financieros, que están sujetos a una serie de regulaciones y restricciones presupuestales que cumplir en su ejercicio.

¹⁸ Los indicadores de educación representan medidas-resumen que capturan información relevante sobre distintos atributos y dimensiones en función del nivel educativo y del desempeño del sistema; medidas que en conjunto buscan reflejar los niveles educativos alcanzados por la población, con la finalidad de hacer comparables los logros alcanzados por distintas poblaciones.

El cumplimiento de las metas asociadas con los indicadores económicos no se asocia al cumplimiento de los objetivos del programa. Es decir, que cumplir con las metas presupuestarias no corresponde al logro de los objetivos sustantivos del programa o proyecto.

En la tabla 26 se puede observar que los 5 proyectos ejecutados, en el rubro de educación básica federal, para el año 2015, alcanzaron todos 100 puntos de las metas programadas, en los indicadores de economía.

Tabla 26: Desarrollo de la educación básica federal, Indicadores de Economía				
Proyecto	Acciones	Programada	Alcanzada	Puntuación
Equipamiento escolar para preescolar	1	1	1	100.0
Equipamiento escolar para preescolar indígena	2	1	1	100.0
Equipamiento escolar para primaria	1	1	1	100.0
Equipamiento escolar para secundaria general	1	1	1	100.0
Equipamiento escolar para secundaria técnica	1	1	1	100.0
Total	6	5	5	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP. Chiapas.

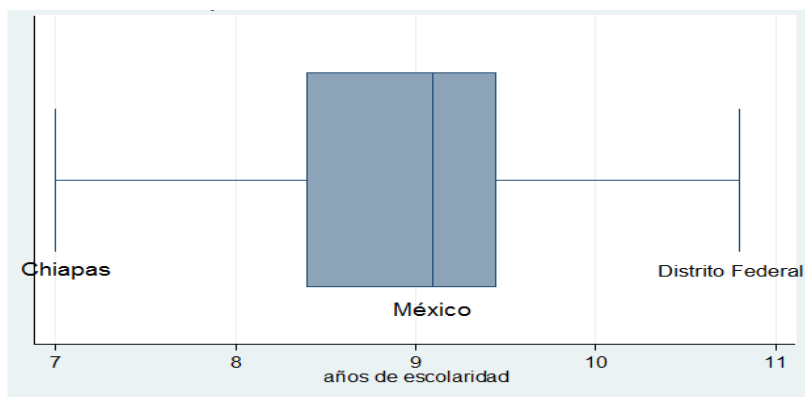
Adicionalmente a los indicadores de gestión y estratégicos identificados en la Matriz de Marco Lógico, el Sistema de Educación, cuenta con indicadores que permiten medir aspectos fundamentales, tales como la cobertura escolar, la absorción y el abandono.

• Indicadores de Cobertura

México ocupa uno de los últimos lugares en desempeño educativo, de acuerdo con las mediciones y los indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *“Education at Glance 2012”*. Sin embargo, al revisar los resultados reportados por el Sistema Educativo Mexicano en su conjunto, distan mucho de ser homogéneos, existen importantes desigualdades en los niveles de cobertura y calidad entre las 32 entidades federativas que lo componen. Las diferencias se incrementan al analizar el desempeño escolar con mayor precisión, es de las entidades al interior de las entidades y especialmente aquellas con importantes problemas de dispersión poblacional y marginación, como es el caso del estado de Chiapas.

En la siguiente gráfica, se puede observar el promedio de años de escolaridad en México, así como los promedios de Chiapas y el Distrito Federal en su contraste, con datos al 2013.

Gráfica 4. Años de escolaridad promedio en México, comparativo Chiapas y Distrito Federal, 2013.



Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas 911 de la SEP, Chiapas.

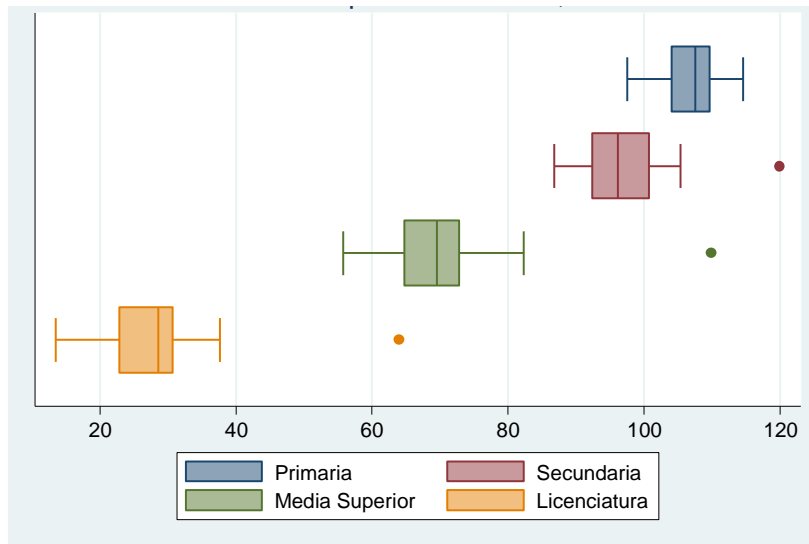
La situación de retraso educativo que vive Chiapas se hace evidente en la gráfica 4, que indica el nivel de dispersión de los años promedio de escolaridad de las 32 entidades federativas, al año 2013, donde el promedio nacional es de 9.3 años, el nivel más bajo (7 años) lo presenta Chiapas, mientras que el más alto lo alcanza el Distrito Federal (10.8). Esta diferencia tan importante es resultado del modo en como el sistema educativo de Chiapas responde a las necesidades de su población en términos de cobertura, retención y abandono escolar.

A continuación se analizan los indicadores del SNE, tales como: la tasa de cobertura por nivel educativo se refiere a la capacidad del sistema educativo para garantizar la educación a todos los niños y jóvenes; la asistencia escolar, que es el grado de presencia de niños y jóvenes en la escuela a lo largo del ciclo; se presenta también la tasa del abandono escolar que hace referencia al porcentaje de niños o jóvenes que después de estar inscritos y asistiendo abandonan la escuela; finalmente la tasa de absorción que mide la continuidad del estudiante en el sistema educativo entre un ciclo y otro.

- **Cobertura escolar**

Es obligación del Sistema de Educación Nacional (SEN), garantizar un espacio digno de estudios para todos los niños y jóvenes residentes en el país. Esto con el fin de brindar cobertura y calidad al proceso educativo, (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2011).

La gráfica número 5, muestra la tasa de cobertura de los niveles de primaria, secundaria, media superior y licenciatura en México, al año 2013.

Gráfica 5. Tasa de cobertura por nivel escolar, México 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas 911 de la SEP, Chiapas.

En general como se puede apreciar, los niveles de cobertura del SEN, en su modalidad escolarizada van, desde un promedio del 106% para primaria, hasta el 29% para nivel licenciatura. Esto significa una caída de más de 73 puntos porcentuales entre la primaria y la educación profesional. Esta condición se hace más extrema en las entidades federativas de mayor rezago económico y social como Chiapas, cuyos datos se verá en la siguiente sección.

Con respecto de la educación primaria, el estado de Chiapas ocupa el primer lugar nacional en cobertura educativa, ésta es del 112.8% para población en edad normativa, es decir entre los 6 y 11 años de edad. En contra parte, Chiapas ocupa también, el primer lugar nacional pero en porcentaje de población de 12 años o más que no sabe leer ni escribir, es decir población analfabeta, que asciende al 15.5%, mientras que el promedio nacional es del 6%.

Por otro lado, la tasa de cobertura para la educación secundaria en edad normativa de 12 a 14 años, cae en Chiapas al 86.8%, por lo que ubica a la entidad en el último lugar nacional. El promedio de cobertura en secundaria para México es del 97.1%.

En el ámbito de la educación media superior, se tiene en Chiapas, un nivel de cobertura educativa de del 67.1% de la población en edad normativa (15 a 17 años), ocupando con ello el lugar 21 del ranking nacional con 2 puntos porcentuales debajo de la media del país, que es de 69.4%.

La situación se vuelve preocupante al ver las cifras de la cobertura en el nivel de licenciatura, pues la tasa llega al 13.5% de la población en edad normativa (18 a 22 años), quiere decir que está debajo de la mitad del promedio nacional que es del 28.2%.

• **Asistencia escolar**

Con respecto de la tasa de **asistencia escolar** a nivel nacional, los datos muestran que hay puntos coyunturales donde desciende la asistencia, los cuales están ligados en su mayoría al cambio de nivel escolar. El pico más alto de asistencia se registra antes de concluir la educación primaria (12 años), en este punto, la tasa de cobertura alcanza un nivel de 953 por cada mil; sin embargo al finalizar la secundaria la tasa desciende a 842 por cada mil, es decir que en México el 16.1% de los jóvenes ha dejado la escuela.

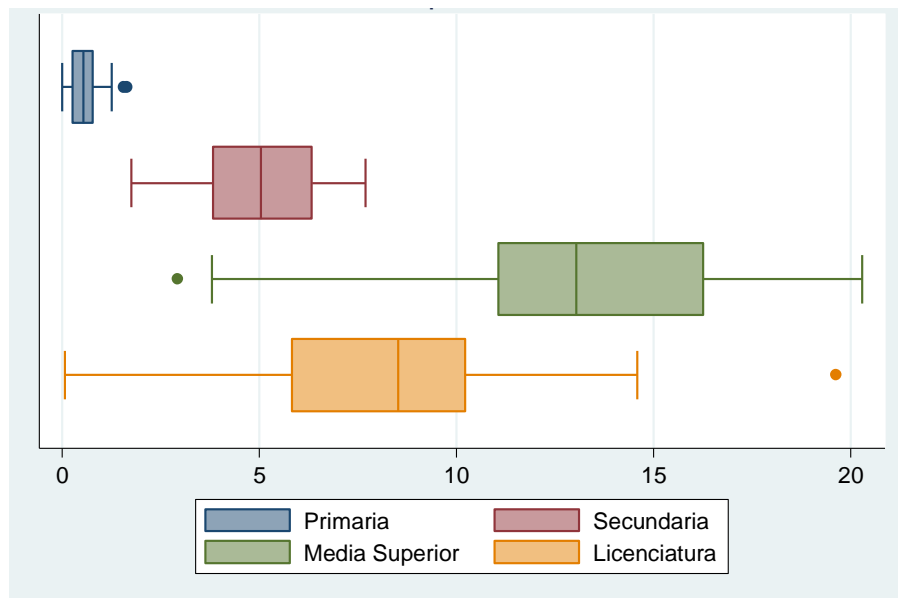
De los estudiantes concluyen el bachillerato, sólo se incorporan a las universidades poco más de la mitad, 643 por cada mil. A partir de este momento, la asistencia escolar descenderá abruptamente, dado que a los 24 años sólo continúan estudiando 183 por cada mil.

• **Abandono escolar**

Un indicador complementario a la cobertura escolar, es el del abandono. Se considera fundamental evitar que los niños y jóvenes dejen la escuela,

especialmente, si no han concluido su educación básica y en edades tempranas; el abandono escolar es una problemática más grave que el no asistir a la escuela.

Gráfica 6. Tasa de abandono escolar por nivel educativo, México 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas 911 de la SEP, Chiapas.

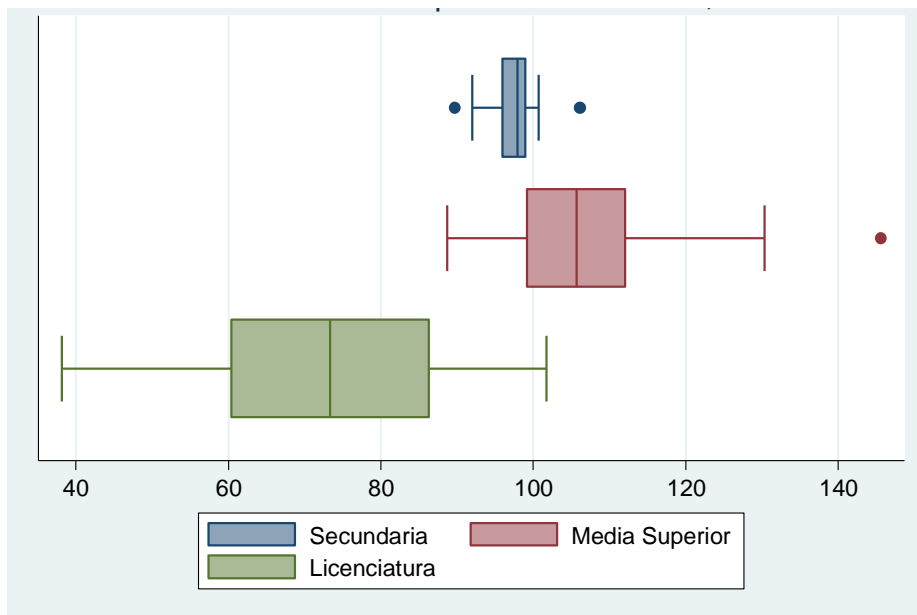
Como se observa en la gráfica, de manera general, el abandono escolar presenta un mismo patrón, en todas las entidades federativas del país, se incrementa conforme aumenta la edad. El nivel de incidencia más bajo se observa antes de los 12 años, antes de concluir la educación primaria; pero a partir de los 12 años, la deserción se incrementa paulatinamente, hasta concluir la educación básica; el bachillerato, es el nivel donde el abandono escolar alcanza la cúspide para descender en la licenciatura. No obstante, en dicho nivel quedan muy pocos jóvenes insertos en el SEN con relación a los que iniciaron.

Al revisar las cifras en los grupos de edad de 20-24 y 25-29 años, la mayoría de los jóvenes ya han abandonado el SEN, de forma que los niveles de cobertura

sobrepasan difícilmente el 15% de la población en edad normativa, salvo entidades como el Distrito Federal, Guadalajara o Monterrey.

En Chiapas el abandono escolar en primaria con cifras al 2013 alcanzó una tasa del 1.3%, más del doble de la nacional, que fue del 0.6%, ubicando a la entidad en el lugar 30 a nivel nacional. Entre las causas del abandono se menciona que el 91.4% lo hizo porque realiza otra actividad, entre las más frecuentes están dos: estar inserto en el mercado laboral el 64.1% o se dedica al hogar el 24%.

Gráfica 7. Tasa de absorción escolar por nivel educativo, México 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas 911 de la SEP, Chiapas.

El abandono de secundaria en la entidad es del 4.6%, prácticamente el mismo que el porcentaje nacional del 4.7%, estando Chiapas, en el lugar 13 de 32. En contraparte, la educación media superior alcanza un porcentaje de abandono del 17.1%, siendo la entidad 26 de 32, con 4 puntos porcentuales por arriba de la media nacional que es del 13.1%. En licenciatura, la tasa de abandono escolar

nacional es del 7.1%, mientras que para Chiapas es del 5.1%, es decir, dos puntos porcentuales por encima ocupando el sexto lugar.

• Absorción escolar

La absorción se produce en el paso de un ciclo escolar a otro, en Chiapas la tasa en secundaria es del 89.7%, que comparada con la media nacional que es de 97%, es la más alta del país. Para la educación media superior en Chiapas, la tasa de absorción es del 102.3%, y ocupa el lugar 20 a nivel nacional. La tasa de absorción para la licenciatura es del 38.1%, último lugar en el nacional con una media para licenciatura del 72%.

El subgrupo poblacional en edad normativa tiene un comportamiento por edad particular, desde los 12 años y hasta los 19 años la proporción de jóvenes que no trabajan ni estudian se incrementa gradualmente, iniciando un rápido ascenso hasta los 22 años, momento en que la proporción se mantiene estable hasta la edad de 26, para descender después de los 27 años. La distribución por edad está, sin lugar a dudas, influenciada por el ciclo de vida de las personas. Hasta antes de concluir la educación básica (bachillerato) la mayoría (69.4%) vive todavía con sus padres, quienes se encargan de cubrir sus necesidades económicas. Otro dato relacionado con la edad es el hecho de que 71 de cada 100 son mayores de edad.

6. Desigualdades educativas

6.1 La educación indígena en Chiapas

México es un país multiétnico y pluricultural, comprende 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes, que se integran en 11 familias lingüísticas indoamericanas, según datos del INALI (2008). El reconocimiento constitucional de México como país pluricultural se hizo en 1992, la desigualdad en aspectos económicos, políticos, sociales y culturales es un asunto pendiente para los pueblos indígenas. El Sistema Nacional Educativo, por consiguiente, tiene también una factura pendiente con los pueblos indígenas (INALI, 2008).

Desde 1993, los servicios del SEN y del Estado mexicano han desarrollado estrategias para avanzar en la equidad de la educación y hacer efectivo el derecho humano a una educación de calidad. La Ley General de Educación, artículo 7, apartado IV, ratifica: *“Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español”*.

De lo anterior, se desprende que al ser Chiapas una de las entidades con mayor número de habitantes indígenas (sólo superado por Oaxaca), para entender cómo opera su sistema educativo, al igual que el nacional, hay que conocer antes su composición social étnica, su contexto demográfico, territorial y socioeconómico, especialmente de los niños, adolescentes y jóvenes, quienes son objeto de atención preferente de la educación pública.

Oficialmente en la entidad, se reconocen once lenguas: tzeltal, tzotzil, ch’ol, zoque, tojolabal, mam, q’anjob’al, chuj, akateco, zapoteco, lacandón; siendo el

más numeroso el tzeltal, con 39.5% del total de hablantes y el menos el lacandón con el 0.1% (INEGI, 2015). Extraoficialmente, se estima que en el estado se hablan más de dieciocho lenguas, muchas centroamericanas, producto de la inmigración de los últimos años.

Según datos de la Encuesta Intercensal 2015, en Chiapas 1'886,104; se reconoce como indígena, de los cuales el 48.6% son hombres y el 51.4% mujeres. Que la población hablante de lengua indígena es de 1'361,249, representando el 27.9% de la población; esto significa un aumento de seis decimales con respecto del año 2010 (de 1'209,057, es decir 27.3%). (INEGI, 2015)

Existe un reconocimiento oficial en el Estado de la diversidad étnica y cultural; está presente en el sistema educativo y es uno de los retos que enfrenta el gobierno, ya que debe contar con maestros preparados y que hablen la lengua indígena de los alumnos en el lugar que le adscriban. Existe al respecto inconsistencia, disparidad pues entre las lenguas más habladas como en el tzeltal y el tsotsil hay más alumnos y más maestros, sin embargo para lenguas como el zapote y lacandón hay pocos alumnos y nos hay maestros que las hablen pues son las de menor número de hablantes en la entidad.

Para cumplir con el pleno ejercicio del derecho a la educación en México y Chiapas, el Sistema Educativo requiere disponer de buena información demográfica, de la distribución espacial de población y sobre los activos sociales focalizando en población por edad escolar y género.

La tarea de educar a los niños indígenas en su lengua es compleja; en la actualidad, según datos revelados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el "Informe del Panorama Educativo de la Población Indígena 2015", señalan que prácticamente en 1 de cada 2 escuelas del SEN, hay al menos un alumno que habla lengua indígena (INEE/UNICEF, 2016).

En el Censo realizado mediante el Formato 911, en 97 mil de las 199 mil escuelas censadas en México, se encontró al menos un alumno hablante de lengua indígena. Esta condición de desigualdad afecta a los alumnos según el nivel educativo y tipo de servicio que brinda la escuela (unigrado, multigrado o completa). Adicionalmente debido a los roles culturales arraigados, señala que existe una diferencia en la escolaridad promedio entre niños y niñas; que las mujeres son las más afectadas y como lo evidencia muestra el mayor porcentaje de rezago educativo y mayor porcentaje de analfabetismo, como veremos más adelante.

En suma y recapitulando, la población hablante de lengua indígena en México exige una enorme cobertura de educación. Para 2014, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares, reveló que había poco más de 600 mil menores de 3 años; cerca de 3.9 millones de niños y jóvenes entre 3 y 17 años. Esto significa que el SEN, enfrenta un gran reto para proveer educación de calidad y suficiente para cerca de 4.5 millones de niños y adolescentes indígenas en edades de cursar la educación básica y en la lengua que resulte más cómoda para los menores (ENIGH, 2014).

La población indígena del país, se concentra en un número reducido de entidades, para 2014 los cinco estados con mayor porcentaje de población indígena eran: (Oaxaca con 14.9%; Chiapas con 11.9%; Veracruz con 10.9%; Edo. México con 9.3%, y Yucatán con 9.1%). Esto significa que casi el 60% la población hablante de lengua indígena está altamente concentrada, en estos estados y puede ser al mismo tiempo una oportunidad para enfocar esfuerzos y estrategias.

Analfabetismo

La población analfabeta de 15 años y más para 2014, en México era del 6 por ciento, mientras que los analfabetas hablantes de lengua indígena representaron el 25.1% de su población. El analfabetismo por sexo, los datos muestran que de la población total del país, hay un porcentaje mayor de mujeres. En 2014, el 7.4% del total de mujeres era analfabeta, mientras que la proporción de hombres, en esa situación, alcanzó el 5.1%. Entre la población indígena, la diferencia se hace más grande pues el 24.2% de las mujeres es analfabeta contra el 13.7% de los hombres.

Entre la población hablante de una lengua indígena, las mujeres mayores de 15 años que no saben leer ni escribir representan el 31.9%, mientras los hombres analfabetas en esa edad son el 17.8%, tal y como se parecía en la tabla 26. Y si se toma en cuenta que Oaxaca y Chiapas son de los estados que cuentan con mayor cantidad de hablantes en lenguas indígenas, esta misma proporción concentra el mayor problema.

Escolaridad promedio

En México, el promedio de escolaridad para el total de la población total de 15 años y más, es de casi 9 años, en cifras del 2014; mientras que para la población indígena es de 7 años de escolaridad, 2 menos que la general, y para los hablantes de lengua indígena es de 6, es decir 3 años menos que la total.

En la tabla anterior se aprecian los tres grupos (nacional, indígena y hablante de lengua), que el promedio de escolaridad es más alto para los hombres que

para las mujeres; que se percibe una diferencia por grupo siendo más baja en las hablantes de lengua. Por otra parte, se puede ver que en la población total la diferencia en el promedio de escolaridad es de 9.1 años para hombres y 8.7 para mujeres, en la población indígena es de 7.1 años para ellos y 6.3 para ellas, acentuándose más en la población hablante de una lengua indígena, con una diferencia poco mayor a un año de escolaridad en promedio, 6.2 años para los hombres y 5.1 años para las mujeres.

Los promedios más bajos de escolaridad en población indígena ocurren, principalmente, por el rezago en la escolaridad de la población adulta, y se asocia estrechamente con la condición de hablantes de lengua indígena; el Sistema Nacional de Educación, no ha podido atender con eficiencia, eficacia y efectividad el problema. De este modo, aproximadamente la mitad de los adultos de 25 a 39 años que no hablan castellano, no completó la educación básica, aunque acreditó algún grado escolar del nivel. Poco más de la décima parte de ellos se declara sin grado escolar.

Cobertura escolar en poblaciones indígenas

Como se mencionó con anterioridad, un volumen importante de alumnos hablantes de lengua indígena está inscrito en el Sistema Educativo Nacional; aunque tiene mayor presencia en educación básica, decrece de manera significativa en educación media superior. Según datos obtenidos por el INEE, junto con el UNICEF, en la educación obligatoria se registra un total de 1 308 268 alumnos hablantes de lengua indígena y de 53 766 docentes con la misma característica.

En educación básica la cantidad de hablantes de lengua indígena asciende a 1 171 801 niños, de los cuales 121 131 son monolingües, lo que, a su vez,

representa 10.3% de los HLI en total en este nivel educativo; idealmente, estos niños serían atendidos por 52 194 docentes HLI lo que, generalmente, como veremos en seguida, no sucede.

- **Primaria**

En preescolar y primaria la mayor proporción de alumnos y docentes hablantes de lenguas indígenas se ubica en las escuelas indígenas; sin embargo, un porcentaje considerable está registrado en las generales. En preescolar indígena estudia 67.8% de los alumnos HLI; en el general, 22.9%, y en el comunitario, 9.3%. De los 14 175 docentes HLI que había en preescolar, 7 de cada 10 HLI se ubican en escuelas indígenas, 1 de cada 10 en generales, y 1 de cada 5 en preescolares comunitarios.

En las primarias indígenas se concentra 53.4% de los alumnos HLI, pero llama la atención que en las primarias generales lo haga 43.4%; en las comunitarias el valor se ubica en 3.2%. En este nivel educativo se incrementa la presencia de docentes HLI: en escuelas generales, 33.4%; en las indígenas, 59.6%, y en las comunitarias 7%; estos porcentajes representan a un total de 28 853 docentes HLI.

- **Secundaria**

En el nivel de educación secundaria 1 de cada 2 niños que hablan una lengua indígena concurre a alguna telesecundaria; 1 de cada 4 acude a secundaria técnica y 1 de cada 5 lo hace a secundaria general. Una proporción mucho menor se inscribe en secundarias comunitarias (2.5%) y en secundarias para trabajadores (0.3%). Cabe observar que es en éste nivel educativo donde hay menor presencia de docentes HLI, pues se registra un total de 7 649, la mayoría de ellos presente en las secundarias generales (40.7%).

Según se observa con datos del CEMABE 2013, un número importante de

alumnos monolingües (10.3% de los hablantes de lengua indígena en educación básica), lo que deviene un gran reto para el SEN en su tarea de ofrecer una educación pertinente, de calidad y eficiente para el logro del aprendizaje de los alumnos; del total, 40 816 asisten a preescolar, 71 494 a primaria y 5 358 a secundaria. El mayor número de monolingües acude a escuelas de tipo indígena, seguidas del servicio comunitario; en el caso de las secundarias casi 40% de los alumnos hablantes de lengua indígena que no hablan español asiste a telesecundaria.

- **Educación media superior**

En educación media superior la presencia de alumnos indígenas y, en particular, de los que hablan una lengua indígena es limitada, pues el conjunto de alumnos que asisten a este nivel representa 2.9% del total de estudiantes en educación media (136 467). Del conjunto de entidades, Chiapas registra el mayor número de alumnos HLI (36 351) en este nivel. El bachillerato general es el que alberga un mayor número de estudiantes HLI en gran parte de las entidades del Estado.

En este nivel educativo, del total de alumnos hablantes de lengua indígena en el país (136 467) son atendidos por 1 572 docentes que dominan una lengua indígena, lo cual se deduce que les toca un promedio de 86.8 alumnos por profesor, lo cual es imposible. En este mismo nivel, el mayor porcentaje de alumnos que hablan una lengua indígena asiste a planteles como el bachillerato general, éste como modelo educativo (80.2%). Sin embargo, el 19.6% de estos alumnos está en el bachillerato tecnológico y una mínima proporción (0.2%) en el profesional técnico. Similar proporción se da entre los docentes hablantes de lenguas indígenas, pues en el bachillerato general se tiene a 78.6%, en el tecnológico a 21.1% y en el profesional técnico a 0.3%.

En el país, las entidades de Puebla y Veracruz cuentan con el mayor número de alumnos hablantes de lenguas indígenas registrados por el CEMABE, con

más de 150 mil en educación básica; sin embargo, las entidades con el mayor número de estudiantes monolingües se reportan en Guerrero con 34 655 y Chiapas con 26 432, ambos estados con censos parciales. Respecto al número de docentes, Veracruz concentra a más de siete mil que dominan una lengua indígena, seguido de Puebla, Guerrero e Hidalgo.

En lo que respecta a los alumnos monolingües en educación básica, éstos se encuentran principalmente en Chiapas y Guerrero (29.1 y 28.8% del total de alumnos, respectivamente). Aunque también se cuenta con un cierto número de docentes que dominan una lengua indígena en cada entidad, no siempre se asegura que la lengua que hablen sea la que los estudiantes requieren, lo cual ha sido uno de los problemas constantes en las escuelas bilingües que no se ha podido corregir en los últimos años.

En el caso de la educación media superior, los estados con el mayor número de alumnos que hablan una lengua indígena son Chiapas, con más de 36 mil, y Oaxaca, Veracruz, Puebla y Guerrero, con más de 11 mil alumnos cada uno (Panorama Educativo... 2015). Afortunadamente, es en este bloque de estados donde se encuentra más de la mitad de los docentes que hablan una lengua indígena, registrados en educación media superior en el país, 876 de un total de 1 572, sin embargo, es justo en este nivel educativo donde la deserción escolar ha tenido un incremento.

Lo anterior se explica, sencillamente, por la arbitrariedad en las asignaciones de zonas escolares, si bien una lengua tenga un porcentaje similar de docentes y alumnos, no significa que haya una correspondencia entre la lengua del docente y la lengua del alumno dentro de las escuelas, lo cual desacelera tanto el aprendizaje como la enseñanza, resultando, como ya se expuso en puntos anteriores, al crecimiento del analfabetismo.

7. Conclusiones

La evaluación es un proceso sistémico y estructurado, basado en metodologías replicables que tiene por objeto medir, analizar y calificar diferentes aspectos relacionados al diseño, localización, cobertura, operación, procesos, resultados y estrategias implementadas por programas, fondos o acciones con la finalidad de proporcionar elementos cuantitativos y cualitativos para mejorar su gestión, optimizar su operación y transparentar el uso de los recursos utilizados.

En el mismo sentido, la evaluación de indicadores tiene por objeto ofrecer un panorama general del sistema de educación de Chiapas, utilizando información de fuentes oficiales relativas al diseño, operación y financiamiento de sus programas, componentes y acciones; información relativa a la población atendida, niveles de cobertura; así como sobre los resultados alcanzados en los distintos niveles de educación en el estado de Chiapas.

Los indicadores de los programas de educación, reportados a través de la Matriz de Indicadores de Resultados, hacen evidente que los mismos están diseñados básicamente para medir el nivel de cumplimiento de los programas, a partir de la consecución de metas previamente fijadas, dejando de lado los aspectos relativos a la calidad, eficiencia y economía de los servicios de educación.

En este punto es importante destacar que, no existe un método claro que permita justificar ninguna de las metas preestablecidas para los indicadores de eficacia, es decir, no existe justificación alguna sobre porque una meta deba ser de A y no de B, ni estándares nacionales o internacionales con las que la meta pueda ser equiparada, tampoco existen medios de verificación que den certidumbre sobre el verdadero porcentaje de alcance de las metas, con lo que el nivel de cumplimiento promedio reportado para los indicadores de eficacia del 95.7% se encuentra muy lejos de reflejar el verdadero desempeño de los

programas ejecutados por la SEP de Chiapas.

Se debe señalar que el gasto estatal en educación representó en 2015, el 35% del presupuesto total del Estado, de modo que los magros resultados alcanzados en materia de educación, pueden entenderse sólo por la falta de indicadores de medición de eficiencia, calidad y cobertura, por lo que es necesario que se haga un mayor esfuerzo para eficientar el uso de recursos destinados a financiar la atención a la educación.

8. Recomendaciones

Indicadores

Se recomienda diseñar indicadores de eficiencia, economía y calidad que permitan obtener información sobre el costo-eficiencia de los programas implementados. Por ejemplo, actualmente no es posible conocer cuál es el costo en el estado de cada alumno egresado de sexto de primaria, en las diferentes modalidades educativas implementadas en la entidad.

Es importante modificar todos los indicadores diseñados y reportados en la Matriz de Indicadores de Resultados de manera que representen metas con objetivos cuantificables en plazos concretos, que cada una de las metas establecidas pueda ser comparada contra sí misma a lo largo del tiempo o contra un estándar nacional o internacional y su grado de cumplimiento represente una meta concreta, medible, alcanzable y fijada en función de estándares internacionales.

Recursos Humanos

Si bien el presupuesto en educación y especialmente en educación básica, representa el mayor porcentaje del presupuesto destinado al ramo 33 en Chiapas en los últimos años, la oferta y calidad de los servicios continúa siendo insuficiente para atender la demanda especialmente en educación media y media superior, por lo que se recomienda continuar fortaleciendo la infraestructura, equipamiento y contratación de personal, especialmente del destinado a municipios con altos y muy altos niveles de marginación en el estado, donde se detectan niveles especialmente altos de analfabetismo.

Cobertura

Se recomienda diseñar y reportar periódicamente indicadores de cobertura, por nivel educativo, y desagregación estatal, municipal y por localidad, de forma

que se tenga un conteo adecuado de las escuelas, profesores y demás recursos necesarios para ofrecer los servicios de educación específicos para cada localidad como son de educación intercultural, educación especial, etc.

Calidad del servicio

Como resultado de la evaluación se observó que la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas no cuenta con un solo indicador de calidad, por lo que se recomienda definir un conjunto mínimo de indicadores de calidad asociados a los servicios que presta, y con especial énfasis a programas como escuela segura, escuelas de tiempo completo y todos a la escuela. Es importante que los indicadores definan estándares mínimos sobre un conjunto de variables cuantificables por los usuarios, en especial alumnos y padres de familia, en términos de la entrega de libros de texto, asistencia de los profesores, impartición de clases, etc.

Los indicadores de eficiencia miden la relación entre los logros alcanzados y los recursos utilizados. Como se señaló durante la evaluación, la Secretaría de Educación del Estado no reportó ningún indicador de este tipo, por lo que se recomienda implementar a la brevedad un conjunto mínimo de indicadores de eficiencia para, al menos, los programas con mayor asignación presupuestal.

Los indicadores de eficiencia miden la relación entre los logros alcanzados y los recursos utilizados. Como se señaló durante la evaluación, la Secretaría de Educación del Estado no reportó ningún indicador de este tipo, por lo que se recomienda implementar a la brevedad un conjunto mínimo de indicadores de eficiencia para, al menos, los programas con mayor asignación presupuestal.

Se recomienda diseñar indicadores de eficiencia, calidad y economía para evaluar la prestación de los servicios educativos, la calidad de los mismos y para monitorear los niveles de analfabetismo, abandono y deserción escolar; algunos de los indicadores, pueden ser calculados fácilmente con la

información existente en el sistema de información de la SEP de Chiapas, sin embargo, dichos indicadores no se reportan.

Se recomienda diseñar indicadores para evaluar los costos reales de los principales servicios educativos, especialmente de los impartidos en las zonas con mayores rezagos educativos con la finalidad de evidenciar y analizar el origen de las desigualdades educativas en la Entidad.

Metas del FONE

No se detectaron metas claras cuantificables en plazos alcanzables, sino un conjunto de buenas intenciones respecto de lo que debiera ser la educación en el Estado. Considerando la situación económica y presupuestal del país se recomienda trabajar por grupos y por temas estratégicos para diseñar acciones innovadoras y de bajo costo que permitan generar nuevas soluciones a problemas críticos de educación en la entidad, como son los altos niveles de analfabetismo o los altos niveles de deserción en zonas rurales dispersas, con altos niveles de población indígena o de migración.

Se recomienda realizar evaluaciones externas a los programas de educación del Estado de Chiapas, en especial, a los programas con mayor asignación presupuestaria, así como hacer pública la información derivada de las mismas.

9. Bibliografía

CONAPO (2010). Chiapas: Indicadores demográficos, Proyección demográfica 2010-2030, México D.F.

Cruz Aurelio Cervantes Ayala (2014), “Revisión del Nuevo Marco Jurídico de Fondos Federales”, en Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

Diario Oficial de la Federación, 2013.

Ley General de Educación (2014)

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2015.

Maceira L., Alva R. y Rayas L. (2007), “Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización del enfoque de género: una guía”, *Género, Cultura y Sociedad*, Serie de investigaciones del PIEM, Colmex, México, No. 5, p. 218.

INEE (2014). Panorama educativo de México 2014, México D.F.

-“Tabulados de la Encuesta Intercensal”, INEGI (2015).