



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“FEDERALISMO Y FINANCIAMIENTO A LA
EDUCACIÓN BÁSICA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A
ERÉNDIRA AVENDAÑO RAMOS



DIRECTOR DE TESIS
MTRO. ABELARDO ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA

MÉXICO, D. F.

AGOSTO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTO

Agradezco profundamente el apoyo brindado en la realización de este trabajo a:

Mtro. Aníbal Gutiérrez

Lic. Antonio Sánchez

Lic. Fernando Del Villar

Ing. Alejandro Pérez

Mtro. Javier Cabrera

Mtra. Laura Casillas

Mtro. Rafael Buendía.

A si como a mis padres Olga y Juan que desde mis inicios han sido parte esencial en la construcción del presente y futuro; gracias por el impulso, la fuerza y confianza.

A mis hermanos Nayely y Juan José por su aliento y comprensión.

*a M.I.O., por tu afán de estar
en todas partes y concederme
en el último momento la gracia
de la luz multiplicada y la dicha
que encontrara junto a ti.*

ÍNDICE

	Pág.
<i>Justificación</i>	2
<i>Objetivo</i>	4
<i>Hipótesis</i>	5
<i>Marco Histórico</i>	6
<i>Método de Investigación</i>	8
Introducción	9
Capítulo I	
Economía y Educación	
1.1 Papel del Estado en la educación	12
1.1.1 El Estado en el mercado educativo	14
1.1.2 Institucionalidad del sistema educativo	17
1.2 Panorama general	18
1.3 Descentralización de la educación	30
1.3.1 Contexto previo al proceso de descentralización	32
1.3.2 Proceso de descentralización educativa	33
Capítulo II	
Financiamiento a la Educación Básica	
2.1 Tendencias del gasto educativo 1990 – 2006	39
2.2 Composición del gasto educativo	47
2.3 Dispersión del gasto educativo en los estados	53
2.4 Inflexibilidad y concentración del gasto educativo	58
Capítulo III	
Federalismo Educativo	
3.1 Resultados del Sector Educativo	62
3.2 FAEB (Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal)	64
3.3 Propuesta	76
3.3.1 Propuesta 1	78
3.3.2 Propuesta 1 – A	80
3.4 Reforma Integral de la Hacienda Pública (2007)	86
3.5 Conclusiones	91
3.6 Anexo Estadístico	93
Bibliografía	108

Federalismo y Financiamiento a la Educación Básica

Justificación

El desarrollo económico ha sido una de las preocupaciones principales de la economía ; teniendo en cuenta argumentos generales de tipo histórico en algunos modelos económicos específicos, la educación y el avance tecnológico, han jugado un papel importante en la determinación de la tasa del crecimiento económico.

Todas las teorías económicas consideran a la capacidad y habilidad del trabajo como un factor determinante del crecimiento y el desarrollo. En este contexto la educación juega un papel fundamental en la creación del capital humano. La educación considerada como un tema con interés propio es pues, tanto una necesidad de las personas para acceder a los beneficios del progreso, como de las economías nacionales para sustentar el desarrollo económico y de la competitividad.

De igual modo, la educación también es un derecho social y cultural consagrado en el ámbito internacional y suscrito por los gobiernos nacionales. Tener educación permite acceder a trabajos de calidad, a mejores remuneraciones, a participar en las redes por las que circula el conocimiento e integrarse a la revolución de la información. Por lo tanto, es innegable el hecho de que la educación actúa como bien público crucial para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad; así como, para incrementar otros aspectos productivos y económicos nacionales.

Particularmente, en México la educación es un derecho social consagrado en la Constitución que durante muchos años fue elemento de capilaridad social, ascenso económico y base del desarrollo. Por ello, en México la educación pasa por el gasto público el cual es, sin duda, el instrumento más importante por medio del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso, particularmente la mayor parte de éste recae en la formación de capital humano, por lo tanto el impacto distributivo del gasto social, depende de su magnitud, su distribución, su financiamiento y su calidad, así como de la estabilidad y la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes.

En este contexto, y a pesar de que a lo largo de la historia las distintas constituciones políticas (tanto de 1824, 1857 y 1917) han definido a México como una nación federal, históricamente el nivel central de gobierno ha concentrado mayormente las atribuciones del gasto. Por consecuencia, el nivel estatal de gobierno se ha mantenido con una reducida ingerencia tanto en la definición de políticas de gasto como también en el financiamiento de la provisión de los servicios públicos de la población comprendida en el territorio. Dentro de este comportamiento destaca el gasto educativo.

Aunque durante la década de los noventa el país inició un proceso incipiente de descentralización de los principales rubros de gasto social, como fueron los casos de los sectores de educación y salud, dicho proceso se ha caracterizado por una reducida vinculación de los recursos descentralizados del gobierno central con las necesidades de gasto de las entidades federativas. Como resultado de la ausencia de vinculación entre las transferencias y las necesidades de gasto de las entidades, el proceso de descentralización no ha contribuido a igualar las condiciones de bienestar social de las distintas regiones del país.

Para el caso de las entidades federativas en México, en promedio 90% del total de los presupuestos estatales son financiados de manera directa mediante

transferencias federales. En consecuencia el nivel estatal de gobierno mantiene una gran dependencia de las decisiones de gasto que efectuó el gobierno central.

La educación es un elemento indispensable para el impulso al desarrollo humano y económico de manera sostenida; por ello, resulta trascendente la instrumentación de políticas públicas que abatan los rezagos educativos, sobre todo en aquellas regiones, estados o municipios pobres en donde el círculo vicioso: marginación – bajo nivel educativo – marginación, impide el desarrollo social y económico. Dada la importancia que tiene la educación, es necesaria la corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno para mejorar el nivel educativo de la población.

Objetivo General

Analizar los principales aspectos que intervienen en el gasto federal en educación básica y proponer vías para corregir los efectos derivados de la descentralización educativa y las desiguales condiciones en que se generó dicho proceso, a través de una revisión del marco de distribución del gasto educativo federal por la vía del presupuesto de egresos de la federación, siendo éste el principal mecanismo de asignación de recursos en este rubro hacia las entidades federativas.

Objetivos Particulares

- ? Manejar como eje de análisis la asignación del gasto federal en educación básica, a partir del proceso de descentralización educativa (ANMEB 1992), para establecer los parámetros necesarios que delimiten las condiciones en las que se encuentra el sistema educativo a nivel básico.

- ? Analizar los criterios de distribución de los recursos federales destinados a la educación básica en los estados de la república mexicana; vía el Ramo 33

(Aportaciones Federales), particularmente FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal).

- ? Planteamiento de una propuesta de criterios de distribución del FAEB que tome en cuenta las necesidades educativas de los estados, y con ello resarcir los rezagos en materia educativa.

Hipótesis

- ? El proceso de descentralización produjo una brecha de inequidad en el sistema de distribución de recursos entre las entidades federativas. El Gobierno Federal otorga menos recursos proporcionalmente a los estados que ya tenían un buen número de escuelas de educación básica que operaban con financiamiento estatal antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Por lo tanto, los estados en esta situación, tienen que invertir recursos propios por montos considerablemente superiores a la media nacional, como son los casos de Veracruz, Nuevo León, Durango, México y Baja California.
- ? La fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, no responde a la problemática financiera actual que registran las entidades para satisfacer las necesidades del sector educativo.

Marco Histórico

Tradicionalmente el Estado cumple con la función de garantizar y asignar recursos a través de mecanismos que consideran criterios políticos, sociales y regionales, todos ellos de una índole diferente al mecanismo del mercado. De ello se deriva una de las tareas relevantes del Estado, que es la provisión de bienes y servicios públicos diversos a la sociedad, en tanto que el mercado, a través del sistema de precios provee, a quien tiene la capacidad de pago bienes y servicios privados. Esta coexistencia entre Estado y mercado ha mantenido una cierta tensión.

En los últimos años, se han instrumentado importantes reformas estructurales en México, con la finalidad de redefinir y precisar el papel del Estado en la economía e impulsar el crecimiento económico basado en una mayor participación del sector privado.

La intervención del Estado en la economía se manifiesta básicamente a través del ejercicio del gasto público, que corresponde al cumplimiento de los compromisos sociales y económicos, entre ellos la educación. En México, dichos compromisos se encuentran consagrados en la Constitución Política, bien como requisitos fundamentales para la adecuada operación del sistema económico o porque corresponden a compromisos que el Estado debe asumir en materia económica y social.

A partir de los años ochenta, el cambio de perfil de la intervención del Estado en la economía afectó notablemente la composición del gasto público. Durante los años ochenta, el gasto público se destinaba a las funciones productivas, en particular en el sector energía. Para el año 2000, el centro del gasto público se trasladó a las funciones sociales: educación, salud y seguridad social. Esta traslación del eje de la política de gasto puede explicarse a partir de las consecuencias negativas del drástico ajuste fiscal de principios de los ochenta sobre el ingreso de los mexicanos.

En materia hacendaria, en los últimos veinte años, el gasto público en México alcanzó niveles históricos y cambió de manera sustantiva su orientación en la economía. En la década de los ochenta se realizó una profunda reforma del Estado que propició modificaciones en la forma de ejercer el gasto; así como, el surgimiento de un nuevo sistema de coordinación fiscal que replanteo el pacto federal.

En 1980 entró en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal, la cual creó los fondos de participaciones y abrió nuevos espacios de comunicación intergubernamental; esto con el objetivo de fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, sustituyendo gravámenes locales de bajo rendimiento por las participaciones federales, que presentan una mayor dinámica.

En la actualidad las participaciones federales (ramo 28) y las aportaciones federales (ramo 33) representan aproximadamente el 90% de los ingresos de los gobiernos estatales.

Es necesario mencionar que es en 1998, debido al proceso de descentralización de algunas funciones iniciado por el gobierno federal como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB – 1992), Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDSS – 1996), Convenios de Coordinación para la Federalización de Educación Profesional Técnica (Conalep – 1998), Convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA – 1998), entre otras; fueron algunos de los elementos que dieron la pauta para la creación del Ramo 33 (Fondos de Aportaciones Federales a Entidades y Municipios), con la finalidad de asignar recursos etiquetados para financiar la provisión de servicios públicos a la población (educación, salud, seguridad pública, combate a la pobreza, etc.) a través de cada entidad federativa.

Los fondos de aportaciones a entidades federativas y en particular el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), es el mecanismo por el cual se financia la mayor parte de la educación básica a nivel estatal. A pesar de ello, los recursos transferidos por esta vía resultan insuficientes para satisfacer los requerimientos de educación básica en los estados, provocando que los gobiernos estatales tengan que reasignar recursos propios, además de generar rezagos en el proceso educativo y disparidades entre las regiones de toda la república en esta materia.

Método de Investigación

Se recurrió a una investigación bibliográfica y a un método de investigación histórico – comparativo, donde se revisaron las fuentes de información estadística, documentos y artículos publicados que se relacionen con el tema de investigación y los ejes de financiamiento, descentralización y presupuestación del gasto en educación, dándole un enfoque histórico-analítico que será retomado desde la década de los 90 como punto de partida del razonamiento; hasta la actualidad para llegar a la presentación de un ejercicio alternativo que permita reducir los efectos de la descentralización del gasto educativo en México.

INTRODUCCIÓN

El Congreso Constituyente de 1917 estableció en el artículo tercero de la Carta Magna el derecho de todos los mexicanos a recibir educación por parte del Estado.

El actual sistema educativo nacional, lleva a cabo muchos de los aspectos normativos estipulados en nuestra legislación, partiendo del orden constitucional; sin embargo, existen aún algunos que no se cumplen cabalmente, generando fenómenos de inequidad, problemas de accesibilidad, deficiencias en infraestructura; y todo ello ha generado una calidad educativa deficiente y diferenciada entre niveles escolares y regiones.

El modelo educativo, es un modelo poco flexible, centralista, desvinculado de la realidad productiva, que además se ha desfasado en cuanto a contenidos y métodos educativos. Esto provoca insuficiencias regionales y locales, no tan sólo de recursos, sino de disponibilidad de servicios básicos para las escuelas, los profesores y los alumnos.

El sistema educativo se desarrolló en un clima caracterizado por el modelo de organización y gestión centralizada, ello remite a la conformación del Estado y el papel que cumplió desde el siglo XIX la construcción de los sistemas educativos públicos. La educación como bien universal, la búsqueda de esquemas universales y no discriminatorios fundados en la igualdad ante la ley, los propósitos de incorporación social de vastos sectores, los objetivos de integración nacional, etc., se correspondían con los supuestos sobre los que se basó la construcción y gestión dominado por la administración centralizada, el formalismo de su funcionamiento y el desplazamiento de medios a fines, en un contexto en el cual el Estado estaba solo como promotor del progreso y el desarrollo social.

Para cumplir con su responsabilidad social y productiva, el Estado mexicano construyó un sistema educativo que garantizó la formación de capital humano y el ascenso y reconocimiento social que caracterizaron el surgimiento y consolidación de una clase media, sobre todo urbana, que volcó su actividad al crecimiento industrial del país y su consumo al mercado de los nuevos bienes y servicios que marcaron, sobre todo, el desarrollo de la posguerra.

La educación pública, desde la básica, hasta la profesional, cohesionó, dio identidad y propició el fortalecimiento económico del país. Todo ello bajo la directriz del gasto público federal que implicó la concentración de la función educativa.

Es así, que hasta la década de los noventa del siglo pasado que se inicia un proceso de descentralización educativa, donde las políticas y proyectos del gobierno federal sentaron su base en la visión de un universo tan variado como si fuera una realidad única y homogénea. Esa visión es típica de los niveles centrales de gobierno: no advierte las diferencias, no marca los matices, asume una visión monolítica y única y actúa en consecuencia. Pero la realidad no es estática ni homogénea. Por el contrario, los procesos de descentralización educativa ponen en interacción a numerosos y activos actores.

A raíz de la descentralización educativa en 1992, el gobierno federal cubre los servicios educativos a través de transferencias de Aportaciones Federales a los estados. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) fue el instrumento puesto en práctica desde 1998 para este fin, desarticulando los sistemas educativos estatales. Lo anterior implica que los estados que habían hecho un esfuerzo para incrementar la matrícula de alumnos en el sistema educativo estatal han recibido menos recursos para satisfacer la demanda educativa. El proceso de descentralización del gasto puede entenderse como una validación a las distorsiones e inequidades de las transferencias acumuladas.

La asignación de los recursos del FAEB corresponde a una situación histórica y no refleja los cambios demográficos y económicos observados en el país. Asimismo, las reglas de distribución no incluyen incentivos para mejorar el acceso y la calidad de la educación.

Por la importancia del FAEB en las Aportaciones Federales, y en el desarrollo mismo del tejido social, debe prestarse especial atención a los problemas de educación. Se requiere impulsar una mayor equidad en el financiamiento al interior de cada entidad federativa, atendiendo el alto grado de desigualdad en los niveles de desarrollo socio-económico de los municipios que las integran.

Sobre esta base, es indispensable la revisión de los criterios, variables y ponderadores para la fórmula de distribución del FAEB, para pasar gradualmente a una asignación equitativa por alumno, en la cual se premie, en el margen, el esfuerzo educativo propio que realicen los estados.

El objetivo de este trabajo, es analizar algunos de los elementos que actúan en el proceso de financiamiento de la educación básica en las entidades federativas y los efectos de la descentralización educativa en México. Se necesita con urgencia una estrategia que nos lleve a la equidad educativa a partir de un verdadero federalismo, entendido éste como una estrategia promotora de cambios estructurales, de coordinación y vinculación entre las autoridades educativas locales y la Federación.

Se requiere de un cambio de fondo de la forma de entender a la educación, de potenciarla, de convertirla en el bien público privilegiado capaz de corregir la desigualdad social de manera estructural.

Capítulo I

Economía y Educación

1.1 Papel del Estado en la Educación.

La productividad y la riqueza de las naciones están determinadas de manera relevante por el desarrollo del conocimiento, capacidades y habilidades de sus ciudadanos. Por eso, la inversión en educación destaca entre las más fructíferas asignaciones de recursos que las naciones pueden hacer para la construcción de su futuro.

Por ello, se puede afirmar que la educación pública es una de las principales vías de que dispone el Estado para impulsar el desarrollo nacional. La contundente evidencia del papel transformador de la educación se manifiesta en la historia nacional.

Después de la revolución mexicana se planteó un nuevo orden político y social. El Proyecto de Nación que en 1917 se decidió impulsar, tuvo la convicción de hacer de la educación la vía para construirlo y utilizarla como el instrumento de movilidad social en favor del bienestar de la mayoría de los mexicanos.

La labor institucional de Vasconcelos, impulsada con el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública (SEP), concentró los esfuerzos educativos de la Revolución y les dio una orientación reestructuradora, en un país caracterizado por su heterogeneidad social, la educación debía construir, promover y difundir una identidad guiada por valores de equidad y de distribución de la riqueza, un instrumento de liberación humana para todos y no como prerrogativa exclusiva de una minoría.

Con esta convicción se pugnaba por vincular el plantel escolar con la vida; promover desde este sitio el desarrollo pleno de la población; el centro del desarrollo cultural de una sociedad en busca de su integración como Nación.

De esta manera, fue el artículo tercero de la Constitución, el que tuvo a su cargo la definición del proyecto de nación y el proyecto educativo, dando sentido y dirección al desarrollo ulterior del México revolucionario.

Así, el artículo tercero constitucional, orienta la educación como laica y gratuita; como parte de las garantías sociales y como obligación del Estado mexicano de asegurar que todo aquél que desee estudiar lo pueda hacer. Sin embargo, son muchos los actores que intervienen en esta tarea. La Constitución de 1917 – hoy vigente – establece que la organización de la Nación descansa sobre la base de un sistema federal, representativo y democrático.

El artículo cuarenta señala: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal **compuesta de estados libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior, **unidos en una federación** según los principios de la misma Constitución”.*¹

En consecuencia, hay una distribución territorial del poder, es así que la Federación emana de la voluntad de las entidades federativas; son los estados quienes de manera libre y soberana aceptan ceder parte de sus facultades con el fin de crear un órgano político superior: *la Federación*, con el objetivo de mantener la unidad de la nación a través de una entidad común a todos los estados, que recoge las aspiraciones de cada uno de ellos y que también reconoce la soberanía y las especificidades de cada entidad.

En este sentido, la Constitución define las responsabilidades y facultades de cada orden de gobierno. En su origen, algunas de ellas expresamente se delegaron en

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el Poder Federal, cómo expresión de los acuerdos que propiciaron la constitución del Pacto Federal. No obstante, una parte importante de funciones y responsabilidades de gobierno no quedaron expresamente asignadas a alguno de los órdenes de gobierno, dando lugar a la superposición de funciones o a la invasión de facultades entre uno y otro orden de gobierno.

Durante los últimos años, el federalismo y la descentralización han cobrado gran relevancia alrededor del mundo. La discusión va desde establecer reglas claras que determinen las participaciones de la federación hacia los órdenes estatales y municipales y la división de potestades, hasta planteamientos que apoyan sistemas de participaciones fiscales en cada estado, con un sistema impositivo propio.

La educación, siguiendo la misma dinámica de materias distintas, se promovió y ejerció de manera centralizada, pero como otras problemáticas, el gobierno federal se vio en la necesidad de llevar a cabo la *descentralización de la educación*, que en los hechos no ha conducido a *federalizar* el sistema educativo. Este es uno de los retos, tal vez el primero que la agenda nacional educativa debería revisar.

1.1.2 El Estado en el Mercado Educativo

De acuerdo con la teoría del sector público, las economías producen y suministran bienes públicos² y privados. Los mecanismos de mercado son capaces de asignar eficientemente los recursos para producir los bienes privados. Sin embargo, en el caso de los bienes públicos, tales mecanismos son incapaces de obligar a los

² Los bienes públicos reúnen dos características: el consumo sin rivalidad; que implica que si una persona disfruta de los beneficios de un bien, este hecho no interfiere con el consumo que haga otra persona de dicho bien; la propiedad de no exclusión, significa que una vez que se produce dicho bien, nadie puede ser excluido de disfrutar de sus beneficios. La propiedad de exclusión implica que cuando se adhiera una persona más en el consumo del bien público, su costo marginal es igual a cero. Se afirma que los bienes privados tienen los atributos inversos a los públicos. En: Mankiw, N. Gregory (1997), "Principios de microeconomía". Cuarta edición. Prentice Hall. México. Página 417.

individuos a revelar sus preferencias, esto puede conducir a que los agentes privados destinen recursos insuficientes para su producción.

Para corregir esta falla de mercado, el Estado debe intervenir a través de la asignación de los recursos presupuestarios para la suficiente producción y suministro de los bienes públicos.

Para México, la educación pública, laica y gratuita, se sustenta en el artículo 3° constitucional, además de constituir el fundamento de la vida democrática del país. En ese reconocimiento jurídico se apoya la exigencia social de alcanzar la equidad educativa: la distribución generalizada del bien público *educación* que se traduce en la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los mexicanos.

La educación gratuita significa que los costos de la educación pública deben ser cubiertos con los recursos de la sociedad que distribuye el Estado. La educación pública es, de esta manera, una de las vías más justas y fructíferas para redistribuir el ingreso nacional.

La educación es un componente esencial de la política social en cualquier país. Las decisiones económicas del Estado deben elegir que tipo de intervención realizarán ponderando sus posibles efectos. Las decisiones sobre los suministros de bienes públicos son tomadas por el Estado. En toda sociedad democrática, los sectores públicos y privados comparten responsabilidades en el proceso educativo; en nuestro país la educación básica es responsabilidad del sector público.

El Estado en sus decisiones de política educativa debe tener dos propósitos:

- a) Su influencia en la eficiencia económica.
- b) Sus consecuencias distributivas.

El Estado enfrenta, como en otros campos, un problema presupuestario y por tanto sus elecciones son delimitadas de antemano y los costos de oportunidad deben ser evaluados con sumo cuidado.

Una de las justificaciones para la participación del Estado en el mercado educativo es la creación de externalidades positivas³. La identificación de una externalidad en la educación, por sí sola, no es una condición suficiente, ya que los costos y beneficios generados, son a menudo, difíciles de medir. Cada día se acepta más, y con razón, que la educación es el mecanismo igualador de oportunidades por excelencia y, se señala, que ninguna distribución del ingreso será duradera si no se basa en una mayor educación. La educación distribuye y legitima formas de conocimiento, valores, lenguaje y estilos de vida que constituyen la cultura, pero también permite socializar los valores y construir las identidades individuales, grupales, colectivas y nacionales.

México, como muchos otros países, necesita de un sistema educativo capaz de generar los recursos humanos con los que se habrán de enfrentar las condiciones cambiantes del país y del mundo, así como contribuir productivamente a la modernización y ampliación de las oportunidades sociales de desarrollo de su población. En los últimos años los esfuerzos educativos se han concentrado en los siguientes aspectos:

- ? Elevar la calidad del sistema educativo y la escolaridad de la población, así como incrementar las posibilidades de acceso a todos los niveles educativos.
- ? Alcanzar la equidad de los sistemas de enseñanza.
- ? Descentralizar y adecuar la educación a los requerimientos de cada unidad federativa.
- ? Fortalecer la participación de la sociedad en la labor educativa.

³ Las externalidades se definen como la influencia de las acciones de una persona en el bienestar de otra. Estas pueden ser positivas o negativas. Las externalidades positivas son aquellas que afectan favorablemente a terceros. BIBLIOGRAFÍA

1.1.3 Institucionalidad del Sistema Educativo

En México con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, el Congreso de la Unión expide las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. Señala que todo individuo tiene derecho a recibir educación, es por ello que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas necesarias para el desarrollo de la nación, además apoyará la investigación científica y tecnológica. Destaca que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y define como niveles obligatorios a la primaria y secundaria. La Ley General de Educación define las funciones y papel de los distintos participantes en el proceso educativo.

Un primer elemento a considerar para entender las distorsiones del proceso de descentralización es que sí bien, el Estado es quien tiene la obligación de proveer el servicio educativo, no se definió con claridad cuál de sus órganos tiene esa responsabilidad. A través de los órdenes de gobierno, ¿es el gobierno federal, el estatal o el municipal quién debe asumir el sistema educativo?; ¿es una función compartida, quién hace qué?; o bien, en segundo lugar, ¿quién financia que?

Es importante resaltar que la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal es la dependencia encargada de los asuntos educativos del país. Fue creada en septiembre de 1921, y desde su creación sus funciones principales han sido:

1. Hacer realidad la función educativa del Estado, establecida en el artículo 3 constitucional que garantiza una educación popular, democrática y nacionalista.

2. Implementar un sistema educativo orgánico que cumpla la función de incorporar a todos los mexicanos.
3. La profesionalización del magisterio, como medida de garantía para la calidad educativa nacional.

En lo que corresponde al financiamiento de la educación, que es el principal tema que aborda este trabajo; el artículo 27 de la Ley General de Educación indica que en todo tiempo el Ejecutivo Federal y el gobierno procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales para la educación, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables. Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.⁴

Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia a los servicios educativos. Por otra parte, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas para los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos.

1.2 Panorama General

La adecuada comprensión del fenómeno de cambio educativo sólo se puede realizar en un marco analítico que conecte lo educativo con las transformaciones sociales, políticas y económicas; es decir, es necesario incluir esta realidad dentro de dos procesos mayores e interdependientes: los cambios en el modelo de desarrollo y las consecuentes transformaciones de la política social.

⁴ Ley General de Educación, artículos 25 y 27.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se inicia una nueva etapa de desarrollo, en la que el Estado asumió un papel protagónico en la conducción del crecimiento económico y social, adoptando la planeación como estrategia e instrumento fundamental. En este modelo de desarrollo se entendía el rol de la educación como central, ya no sólo en términos culturales y sociales sino como formación de recursos humanos para el desarrollo de la economía.

La política educativa tiene relaciones estrechas con el anterior modelo de desarrollo (sustitución de importaciones y desarrollo endógeno) como con aquel comenzado en los años 80 y 90 (desregulación y competencia internacional basada en las ventajas comparativas, llamado neoliberalismo). Cada uno de estos modelos de desarrollo se correspondería con un tipo de política social dominante.

En los años ochenta sobreviene una crisis del sistema desarrollista ó el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones⁵, lo que lleva a replantearse el desarrollo económico y el papel del Estado. Se inicia un nuevo estilo de desarrollo marcado por la economía de mercado y su liberalización, dándole un papel preponderante al sector privado, supeditando los avances del desarrollo social al ritmo del crecimiento económico interno y a las posibilidades de apertura de la economía y de su inserción en los nuevos contextos económicos mundiales. Se postula la disminución del tamaño del Estado y de su grado de intervención.

Esta visión de la economía representó un viraje radical respecto de la estrategia económica sobre la cual se había fincado el desarrollo económico de México durante los 50 años previos. Desde los años 30, y sobre todo a partir del gobierno

⁵ En los años de la posguerra, el pensamiento económico latinoamericano se concentró en la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), en donde se generó el modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI), que concebía a la industrialización de las economías latinoamericanas como un proceso en tres etapas: 1) sustitución de bienes de consumo, 2) sustitución de bienes de consumo duradero y 3) sustitución de los bienes de capital. La mayor parte de los países latinoamericanos cumplió con las dos primeras etapas, pero la tercera nunca se completó exitosamente ante la emergencia de la crisis de la deuda en los años ochenta. Prebisch, Raúl, "Los problemas del desarrollo en América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

del presidente Cárdenas, el desarrollo mexicano se había sustentado en una economía de mercado con un relevante (pero prudente, excepto a partir de los años 70) intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.

Dicha ideología económica y social, plasmada en el contrato social de 1917, había asignado al Estado estas funciones desechando la ideología liberal del *laissez-faire*, *laissez-passer*. Pero a partir de 1982, la estrategia económica fue descalificada y reemplazada por la "visión moderna", según la cual la liberalización y la reducción de la presencia del Estado en la economía permitirían aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización, al favorecer la asignación más eficiente de los recursos productivos y el logro de mayores tasas de crecimiento. Sin embargo, después de cuatro sexenios del experimento neoliberal, la "tierra prometida" resultó ser un espejismo. Los resultados contrastan negativamente con los observados durante el modelo económico precedente.

Bajo el modelo económico desarrollista, el Producto Interno Bruto (PIB) de México creció durante el periodo 1950-1979, a una tasa media de 6.1% anual, lo cual implicó un incremento del PIB per cápita de 3.2% anual; la inversión fija bruta per cápita creció a una tasa media de 6% anual; y el poder adquisitivo del salario mínimo se incrementó 96.9%.

Bajo el modelo económico neoliberal, el PIB sólo se incrementó a una tasa media de 2.7% anual durante el periodo 1980-2000, lo que implicó un incremento en el PIB per cápita de 0.7% anual; la inversión fija bruta per cápita solamente creció a una tasa media de 0.5% anual; los salarios mínimos perdieron 70% de su poder adquisitivo (retrocediendo a un poder de compra inferior al que tenían en 1950).

El saldo para el último sexenio no es más alentador ya que presenta la misma tendencia, aunado a que alrededor de 7 millones de mexicanos, trabajadores varones en su mayoría, emigraron a Estados Unidos; y más de 20 millones de mexicanos pasaron a engrosar las filas de la pobreza y la indigencia.

Cuadro 1

Principales Indicadores Económicos

Concepto	Tasa de Crecimiento Promedio Anual		
	1950-1979	1980-2000	2000-2006
PIB	6.1%	2.7%	2.1%
PIB per cápita	3.2%	0.7%	1.0%
Inversión Fija Bruta	6.0%	0.7%	0.3%

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI.

Se esperaba que el decálogo de políticas económicas⁶ que comprende: la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la orientación de la economía hacia los mercados externos; la privatización de las empresas públicas como fin en sí mismo (es decir, sin adoptar, en las áreas de interés público, las medidas precautorias y el marco regulatorio para asegurar su mejor funcionamiento y el de los respectivos mercados); la desregulación de las actividades económicas; la estricta disciplina fiscal (esto es, el equilibrio ingreso/gasto público como fin a ultranza, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico); la erradicación de los desequilibrios fiscales previos, pero no mediante una mayor recaudación tributaria sino a través de la reducción de la inversión y el gasto públicos (que conduce a la supresión o reducción de programas de fomento económico general y sectoriales); conduciría a nuestro país hacia mayores tasas de crecimiento económico y los más altos niveles de bienestar.

⁶ Williamson, John, "A Short History of the Washington Consensus", Barcelona, 2004

En este proceso de "cambio estructural" -como se le denominó desde entonces-, la apertura comercial unilateral y abrupta constituyó uno de los principales instrumentos. Al liberalizarse el comercio exterior y reducirse (e incluso suprimirse) internamente las intervenciones gubernamentales "distorsionantes", los recursos productivos se dirigirían hacia las ramas donde la economía mexicana tiene ventajas comparativas (principalmente las ramas intensivas en mano de obra).

El desplome abrupto, profundo y prolongado del empleo pusieron en evidencia las limitaciones del paradigma clásico para explicar las realidades económicas: la oferta no generaba su propia demanda, el ahorro no se convertía plenamente en inversión, el mecanismo auto corrector de los precios no restablecía de manera automática el equilibrio general.

Paralelamente, el gobierno procedió a dismantelar los instrumentos de fomento económico general y sectorial; sin importar que la intervención del Estado en la economía se manifestaba básicamente a través del ejercicio del gasto público, que correspondía al cumplimiento de los compromisos sociales y económicos, entre ellos la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la defensa nacional, el apoyo a las actividades económicas y el empleo, entre otros.

En México, los compromisos económicos y sociales se encuentran consagrados en la Constitución Política, bien como requisitos fundamentales para la adecuada operación del sistema económico o porque corresponden a compromisos que el Estado debe asumir ante una falla en la previsión de las consecuencias de la actividad gubernamental sobre la población, o debido a los efectos de las actividades privadas ante la deficiente regulación pública sobre éstas.

En las últimas décadas, la participación del Estado en la economía cambió cualitativamente debido a la globalización, las políticas de estabilización y liberalización económica y el desarrollo tecnológico en especial de las telecomunicaciones y la informática. Esto generó un giro en el perfil de la

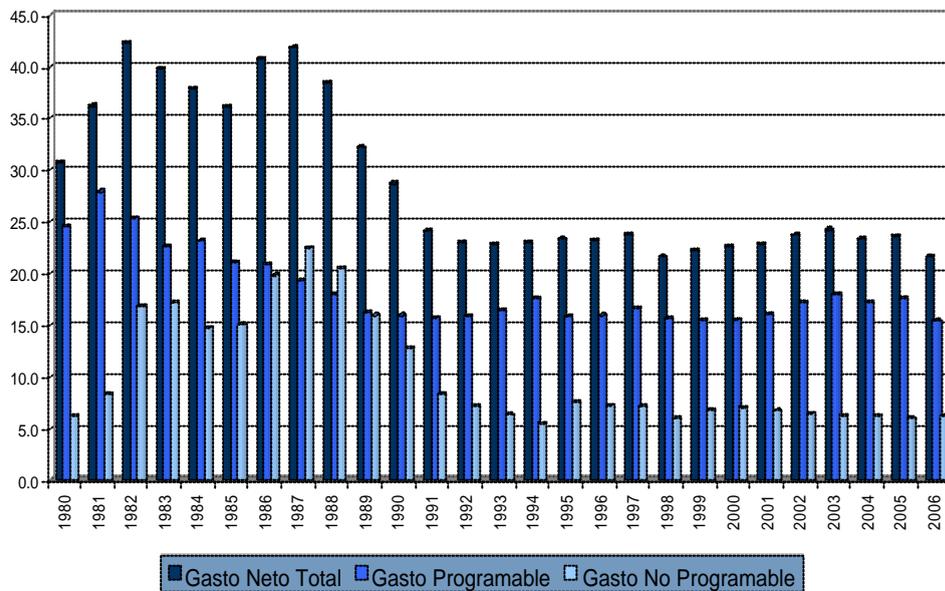
intervención pública en la economía, de la participación directa en las actividades económicas hacia esquemas de regulación económica y financiera.

En la consecución de la estabilidad macroeconómica posterior a la crisis de 1982, el ajuste a las finanzas públicas fue fundamental para obtener balances primarios⁷ positivos, logrados con base en fuertes contenciones del gasto. La desincorporación de empresas estatales, que representaban una fuerte carga fiscal y restaban competitividad a la actividad privada, y las medidas de saneamiento financiero emprendidas en el sector público explican en parte el éxito del ajuste al gasto público.

La consideración que priva bajo este modelo de desarrollo económico acerca de que el crecimiento económico por sí mismo ocasionaría mejores niveles de bienestar social, tuvo como resultado que a ese fin, se destinaran recursos insuficientes particularmente para educación, salud, alimentación y vivienda, en un contexto de desigualdad social y económica.

Bajo este esquema, la tendencia a la disminución del gasto público total ha sido clara, así como un cambio sostenido en la composición del mismo. De esta manera el gasto público como porcentaje del PIB se redujo de manera importante al pasar de 42.2% en 1982 a 21.6% en 2006. En lo que corresponde al gasto programable; que se refiere a todo aquél gasto que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales, esto es el conjunto de las tareas del gobierno federal en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, desarrollo, salud, educación, etc.) la tendencia es la misma al pasar del 25.4% del PIB en 1982 a 15.4% en 2006.

⁷ El balance primario es igual a la diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales, excluyendo los intereses. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinado por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo corriente para ajustar las finanzas públicas. SHCP

Gráfica 1**Gasto Público 1980 – 2006****(% del PIB)**

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP

Debe señalarse que en el ejercicio del gasto programable participan los gobiernos estatales y municipales, pues una buena parte del este gasto está desconcentrado (particularmente en las áreas de educación, salud, infraestructura para el desarrollo social y seguridad pública).

Esto responde a la constitución del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que entró en vigor en 1980 de acuerdo con el régimen federal mexicano, la división y el ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que dan vida y esencia al sistema federal mexicano en correspondencia a los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política.

A este respecto, los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

- ? Armonizar el sistema tributario mediante la coordinación del sistema fiscal de la Federación con las Entidades, Municipios y el Distrito Federal.
- ? Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- ? Construir los órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y financiamiento.
- ? Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- ? Apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.

Después de un largo proceso de acuerdos que inició con el establecimiento del SNCF, la federación y las entidades federativas llegaron a delimitar las fuentes de recursos a las que puede acceder cada orden de gobierno. En este contexto, han adquirido gran importancia los recursos que se transfieren del gobierno federal a los gobiernos locales, ya que estos recursos están designados a promover el desarrollo social principalmente.

Al revisar la evolución del gasto programable en su clasificación funcional, los recursos asignados a la función de desarrollo social que incluye principalmente el gasto en educación, salud, seguridad social y otros⁸ como porcentaje del PIB ha mantenido un valor en un rango del 7% al 10% real en el periodo 1980-2006.

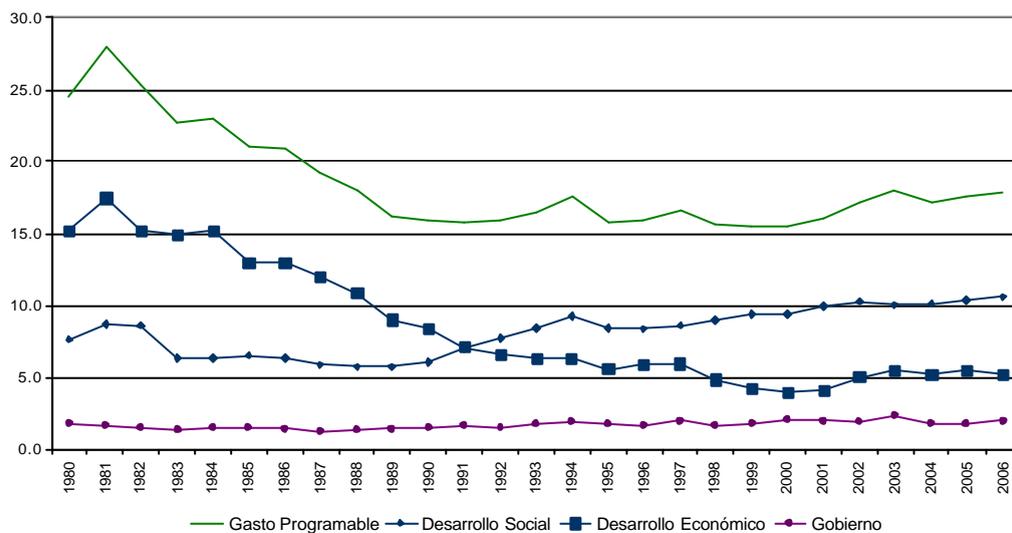
Dentro de la composición porcentual de la función de desarrollo social, el gasto en educación absorbe aproximadamente el 38% de los recursos (1980 representaba el 38.9% mientras que en 2006 alcanzó el 37.6%). La educación es el rubro del gasto con la mayor asignación presupuestal en México. Independientemente de la

⁸ De 1980 a 1989 incluye Solidaridad y desarrollo regional, Desarrollo urbano, agua potable y ecología, de acuerdo a la clasificación sectorial económica. Para 1990-2002 corresponde a los recursos de los conceptos Laboral, abasto y asistencia social y Desarrollo regional y urbano. Para 2003 y 2004, se incluye los recursos de urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado y asistencia social.

fuerte carga financiera que esto representa, los resultados en términos de calidad y aprovechamiento son deficientes, ello como consecuencia de la inequidad en la distribución y el uso ineficiente de los recursos que se destinan a este sector.

El mayor problema en el ámbito presupuestal educativo, consiste en otorgar recursos suficientes al sector y ver la forma de que éstos sean utilizados eficientemente. Aunque un mayor número de recursos no es garantía de calidad ni de eficiencia, éstos resultan fundamentales para mantener o incrementar el acceso de la población al sistema educativo.

Gráfica 2
Clasificación Funcional del Gasto 1980-2006
(% del PIB)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP

Hay que señalar que la educación ha sido una prioridad para el Estado mexicano por lo menos en el discurso. La aspiración de asegurar igualdad de oportunidades educativas para todos ha sido una meta de todos los gobiernos, incluso, lo sigue siendo para el actual gobierno federal⁹. Tal aspiración se tradujo en la expansión

⁹ El gobierno de la transición democrática, o mejor dicho, de la transición partidista.

cuantitativa del Sistema Educativo Mexicano (SEM) en todos sus tipos, niveles y modalidades, lográndose la universalización de la educación primaria, el único nivel obligatorio hasta antes de 1993.

A la luz de las cifras, la matrícula del sistema educativo pasó de 21.5 millones de alumnos en 1980 a 32.7 en 2006. Para el mismo periodo, la educación básica se incremento de 18.8 millones de alumnos a 25.2¹⁰. El gasto en educación para cubrir esta demanda de servicios muestra un avance importante al reflejarse un incremento en dicho gasto como porcentaje del PIB, ya que en 2006 representó 7.07% mientras que en 1980 solo ascendía al 4.6%.

Cuadro 2

Gasto en Educación 1980 – 2006 (% del PIB)

Concepto	1980	1990	2000	2006
Nacional	4.65	4.05	6.42	7.07
Público	4.33	3.72	5.03	5.41
? Federal	3.53	3.04	4.06	4.23
? Estatal	0.74	0.67	0.95	1.17
? Municipal	0.064	0.014	0.008	0.011
Privado	0.32	0.33	1.39	1.66

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

En términos de escolaridad, el promedio de años de estudio de la población es de 7.7 (grados); es decir, que en promedio los mexicanos no concluyen la secundaria; el índice de analfabetismo ha disminuido de manera sustancia al pasar de 17.0% en 1980 a 7.7% en 2006.

¹⁰ Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox. Presidencia, 2006.

El aparente consenso nacional sobre la necesidad de un sistema educativo robusto y eficiente como condición de una economía moderna, dinámica y competitiva, así como para una sociedad más equitativa y cohesionada, contrasta con las realidades contradictorias del país, que incluyen indicadores característicos del subdesarrollo educativo. Aunque la principal universidad de México figura entre las 100 mejores del mundo y existen otras instituciones de excelencia no sólo en educación superior, sino también en educación básica y media, nuestro país presenta serias deficiencias en todos los niveles de su sistema educativo.

Cabe mencionar el planteamiento de que el sector privado siempre ha tenido una participación en el sistema educativo. Si bien en su momento dicha participación se vio con reticencia, se desarrolló a partir de los años setenta y la visión fiscal del Estado propiciaron que llegara a tener un papel más relevante, sobre todo como proveedora de creadores directivos en determinados sectores económicos y de gobierno.

Por ejemplo, de acuerdo con cifras del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes, administrado por la OCDE, 38.1% de los alumnos de educación básica en México calificaron (en 2003) con nivel cero en habilidades matemáticas (en una escala de 0 a 6), mientras que el promedio de países de la OCDE arrojó sólo 8.2% de alumnos en ese nivel; y en el polo opuesto, los alumnos que obtuvieron las calificaciones superiores (niveles 3 a 6), fueron 13.2% en México, contra 57.4% en el promedio de la OCDE.

En la misma perspectiva, de acuerdo con parámetros establecidos por la UNESCO, los países que pretendan ser competitivos en la actual economía global, deben tener una cobertura de educación superior mayor de 50%, respecto de los jóvenes en edad de inscribirse. Sin embargo, en 2006 México alcanzó apenas una cobertura de 22.7%. México no solo se encuentra lejos de los umbrales de la competitividad educativa, sino que se ubica debajo de países

latinoamericanos (Chile, Venezuela, Uruguay, Costa Rica, Argentina). Además, no sólo existe un serio problema de cobertura, sino también de calidad, puesto que la desregulación mal entendida ha traído consigo la proliferación de escuelas que no reúnen los requisitos de calidad.

A pesar del impulso renovador de la reforma educativa de la última década del siglo XX, los resultados no han sido los esperados. La escuela pública en general, si bien con excepciones, no ha conseguido renovar sus prácticas pedagógicas, la calidad en términos de los aprendizajes de los alumnos está aún lejos de conseguir los estándares planteados en el currículo y los desiguales niveles de aprovechamiento escolar entre regiones, estados, municipios y escuelas hablan de una inequidad en la distribución de las oportunidades para aprender, lo que como país, se ha definido como lo "básico".¹¹

México tiene un sistema educativo con luces y sombras. Los indicadores educativos dan muestra de las acciones que todavía faltan por hacer en este ámbito; por consiguiente, sin una profunda reforma del sistema educativo y la ampliación de su cobertura, México no contará con los recursos humanos que requiere para su pasaje del subdesarrollo al grupo de países industrializados, donde ya figuran países de nueva industrialización, como Corea del Sur y Taiwán, que hace un cuarto de siglo tenían un nivel de desarrollo inferior al de México.

Un dato adicional es el peso económico, político, social e incluso electoral que tiene el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), entidad siempre controlada por intereses muy poderosos de corte caciquil y corporativo.

La penetración del SNTE, que dirige Gordillo desde 1989, abarca secretarías de Estado e instituciones federales como el ISSSTE, la Lotería Nacional e incluso el Instituto Federal Electoral (IFE).¹²

¹¹ Secretaría de Educación Pública. (2001). Programa Nacional de Educación 2001- 2006. México.

¹² Periódico El Universal, *Elba Esther consolida estructura de poder*, 5 de agosto de 2007.

El SNTE es el mayor sindicato de América Latina, aglutinando a cerca de un millón de maestros y llega a manejar recursos por 1,200 millones de pesos por concepto de cuotas sindicales¹³, sobre las cuales se ejerce un control corporativo sin rendición de cuentas.

1.3 Descentralización de la Educación

La crisis del Estado de bienestar ha provocado dos movimientos de reforma que fueron secuenciales en el tiempo. El primero se caracteriza por una reducción del ámbito de competencia del Estado, lo más conocido es la privatización de empresas paraestatales. El segundo se identifica por la urgencia de que el Estado cambiara su función, es decir, que transitara de ser un Estado administrador a uno regulador. Mientras que la privatización supone transformaciones desde fuera del Estado; cambiar su función implica una reforma hacia adentro.

Transitar del Estado tradicional hacia uno que se constituya como un auténtico instrumento de gobierno, es decir, que se distinga por compartir el liderazgo, su capacidad para crear consensos y distribuir la autoridad y el poder, así como por ser responsable de los resultados, implica una reforma profunda de su estructura, organización y modos cotidianos de actuación.

El sistema educativo no ha estado ajeno a estos procesos de reforma del Estado. Así, en el caso de México en 1992, la decisión política de reformar la educación se estructuró en tres líneas: la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización¹⁴ y la inclusión de la participación social; la reformulación de contenidos y materiales educativos que se ha traducido en la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros.

¹³ Estatuto del SNTE, artículo 18. Los miembros del Sindicato cubrirán por concepto de cuota sindical ordinaria, el 1% del total de su sueldo.

¹⁴Descentralización se entiende como el proceso por el cual el Estado central delega funciones a entes autónomos dotados de personalidad jurídica, de presupuesto propio y de normas propias de funcionamiento; a diferencia de la Desconcentración que se entiende como el proceso por el cual el estado central delega atribuciones, en cuanto a la toma de decisiones, a instancias de un nivel más bajo de la propia organización.

La descentralización es uno de los temas claves en la agenda de políticas públicas en México, no obstante, el proceso de descentralización de la educación en México se ha caracterizado por una fuerte presencia sindical. Uno de los objetivos implícitos, no declarados, era dividir al SNTE en 32 organizaciones y reducir su peso y control político en las definiciones de las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la prestación de servicios.

Cuando la profesora Gordillo fue llamada para sustituir a Carlos Jonguitud en la dirigencia del SNTE, el gobierno le advirtió que su sindicato tendría que aceptar la descentralización, a cambio de lo cuál ella pidió, una y otra vez, entre 1989 y 1992, que en dicho proceso se garantizara la “unidad del SNTE”; es decir, que no habría una fragmentación de la titularidad de la relación laboral, sino que ésta seguiría ante la SEP en manos del comité nacional de la organización, ni menos una atomización de ésta en 32 sindicatos estatales.

Este ha sido un déficit mayúsculo en el proceso de descentralización, pues no sólo se ha convertido en un obstáculo para las reformas educativas de fondo, sino en una permanente fuente de conflicto con los gobiernos estatales, en un instrumento de chantaje de las secciones magisteriales locales y en una amenaza constante para las finanzas públicas de las entidades.

Nada más hay que ver cómo, tras firmar los aumentos salariales anuales a escala nacional entre la SEP y el SNTE, las secciones locales se plantan para exigir, por las buenas o por las malas, que los gobiernos estatales les den aumentos adicionales, más prestaciones y privilegios con lo que el promedio nacional de días por año que cobran los maestros es el más alto entre la burocracia: entre 470 y 490 días.

Este marco ha convertido al financiamiento de la educación en un problema creciente para las entidades federativas que limita sus opciones para manejar de forma eficaz y eficiente el sector.

1.3.1 Contexto Previo al Proceso de Descentralización

Como consecuencia de una significativa concentración de acciones de gasto por parte del nivel central, el nivel estatal no contó con la oportunidad de desarrollar una estructura sólida de gestión pública, incluyendo la formación de cuadros técnicos capacitados que permitiese asumir mayores responsabilidades de gasto. Esta situación originó un círculo vicioso mediante el cual, el nivel central consideraba que no existían las condiciones de gestión administrativa aptas en los estados para iniciar un proceso de descentralización del gasto.

Esta situación en el desarrollo de capacidades en los estados retrazó cualquier iniciativa de descentralización. Sin embargo, la concentración de las decisiones del gasto por parte del gobierno central no trajo como resultado esquemas tanto de eficiencia y de eficacia en la ejecución del gasto.

En primer término, las políticas de gasto ejecutadas a nivel central no contribuyeron a aminorar las asimetrías de desarrollo de las distintas regiones del país; por el contrario se mantuvo una concentración principalmente en los grandes centros urbanos y en un menor grado en las áreas con menor desarrollo económico.

Por otro lado, la planeación central de ejecución del gasto contaba con una reducida vinculación con las necesidades de gasto de la población de cada región y tampoco estaban vinculadas con la dinámica de crecimiento de dichas necesidades.

Durante las décadas de los sesentas, setentas y principios de los ochentas a pesar de que el país experimentó una gran expansión del gasto social, infortunadamente soportado bajo esquemas presupuestales deficitarios, el ejercicio del gasto no contó con mecanismos de medición tanto de la eficiencia del

costos de la ejecución de gasto como tampoco de la efectividad de las acciones de gasto en mejora del bienestar social de la población.

La concentración de gasto por parte del nivel central de gobierno generó a su vez una relación política asimétrica entre los distintos niveles de gobierno en México. La concentración de las decisiones de gasto fue utilizada como un mecanismo de control político mediante la utilización de los mecanismos de gasto, el nivel central mantenía una ingerencia en la cotidianidad política de los estados. Las decisiones de políticas de gasto estaba compuesta por negociaciones caso por caso en las cuales los funcionarios estatales que mostraban mayor disciplina o bien capacidad de interrelación con los funcionarios del nivel central de gobierno lograban mayor cantidad de recursos para sus entidades.

En la etapa previa al inicio del proceso de descentralización del gasto en México, las entidades federativas no contaban con información relacionada con los montos de transferencias de recursos de gasto que recibían el conjunto de las entidades. Así mismo, en la mayoría de los casos las entidades no contaban con un mecanismo sistemático de distribución.

1.3.2 Proceso de Descentralización Educativa

El proceso de descentralización de gasto hacia los estados dio inicio en la década de los noventas con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (1992). El objetivo que tenía el acuerdo, era transformar el Sistema de Educación Básica y Normal para mejorar la calidad de la educación, y pretendía por este medio incrementar la productividad nacional, ensanchar la movilidad social y mejorar la calidad de vida¹⁵.

¹⁵ Fuentes, Carlos, "Por un progreso incluyente", Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1997.

Parte de la problemática que justificaba la intervención era: cobertura insuficiente, baja calidad de la educación, alta deserción y bajo promedio de años estudiados, disparidades regionales, distanciamiento entre la autoridad y la escuela, la densa red de procedimientos y trámites, la desigual responsabilidad entre la escuela, los padres y la comunidad; así como la ambigüedad en las atribuciones entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Al análisis de los conceptos de federalismo educativo¹⁶ y participación social, habría que incorporarle la revisión de acciones trascendentes como la reformulación de contenidos y materiales educativos (la reforma curricular de primaria, secundaria y la tardía reforma de la educación normal), la denominada revaloración social del magisterio de la cual han derivado acciones diversas de actualización y la instrumentación del programa de carrera magisterial entre los efectos más visibles.

La reforma educativa fue legitimada a nivel nacional no sólo por una decisión político-administrativa –la firma del ANMEB entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobernadores y el sindicato magisterial– sino también, por una decisión político-legislativa que culminó con la reforma al Artículo 3° de la Constitución que incluye la obligatoriedad de la educación secundaria, y la promulgación de la Ley General de Educación aprobada en 1993.

El gobierno federal, a través de la SEP, conservó las funciones normativa, compensatoria y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema. A pesar de ser un proceso incipiente, durante este periodo se consolidaron logros que no se habían observado a lo largo de la historia en México. En primer termino, el proceso de descentralización de gasto trajo consigo una certidumbre jurídica a las transferencias de gasto provenientes de la federación hacia los estados.

¹⁶ Se concibe como una estrategia promotora de cambios estructurales, de coordinación y vinculación entre las autoridades educativas locales y la Federación. SEP

El proceso de transferencia de gasto quedo regulado en el Capitulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (hasta 1998), bajo este contexto jurídico los estados pudieron incorporar en sus leyes de ingresos la cantidad de recursos trasferidos. En segundo término, se abrió la posibilidad de ampliar las partidas programáticas, que permitió brindar una mayor flexibilidad para la ejecución del gasto, ya que en el pasado el gasto transferido a los estados tenía que realizarse solo en aquellas partidas programáticas que indicara el gobierno central.

La principal crítica al proceso de descentralización de gasto es, sin duda, su escasa vinculación con las necesidades de gasto y formación de capital humano de las entidades federativas del país. El punto de partida del proceso de descentralización de los distintos rubros de gasto fue el monto de recursos que el gobierno central destinaba a cada uno de los estados, al tiempo del inicio del proceso. Es decir, que el proceso de descentralización del gasto puede entenderse como una validación a las distorsiones e inequidades de las transferencias acumuladas. Por lo tanto, la descentralización del gasto en el país sólo mantuvo una sinergia histórica de gasto y no sirvió de punto de partida para la realización de una reflexión sobre la vinculación de las transferencias con la realidad de gasto de cada entidad.

Al igual que la descentralización en salud, se tomo como punto de partida la oferta educativa que había realizado el gobierno federal, sin considerar la demanda real vigente y futura de la población en materia educativa.

Ante la escasa vinculación de las necesidades de gasto con las transferencias federales (Ramo 33), en términos generales los estados han intentado compensar la demanda de servicios mediante el financiamiento a través de recursos propios, es decir ingresos locales y Participaciones Federales (Ramo 28).

En un intento de atender la demanda de servicios educativos no satisfecha por el proceso de descentralización, se provocó fuertes desequilibrios en las finanzas

estatales y como consecuencia, en áreas prioritarias del gasto social, infraestructura e incluso en la dinámica de endeudamiento.

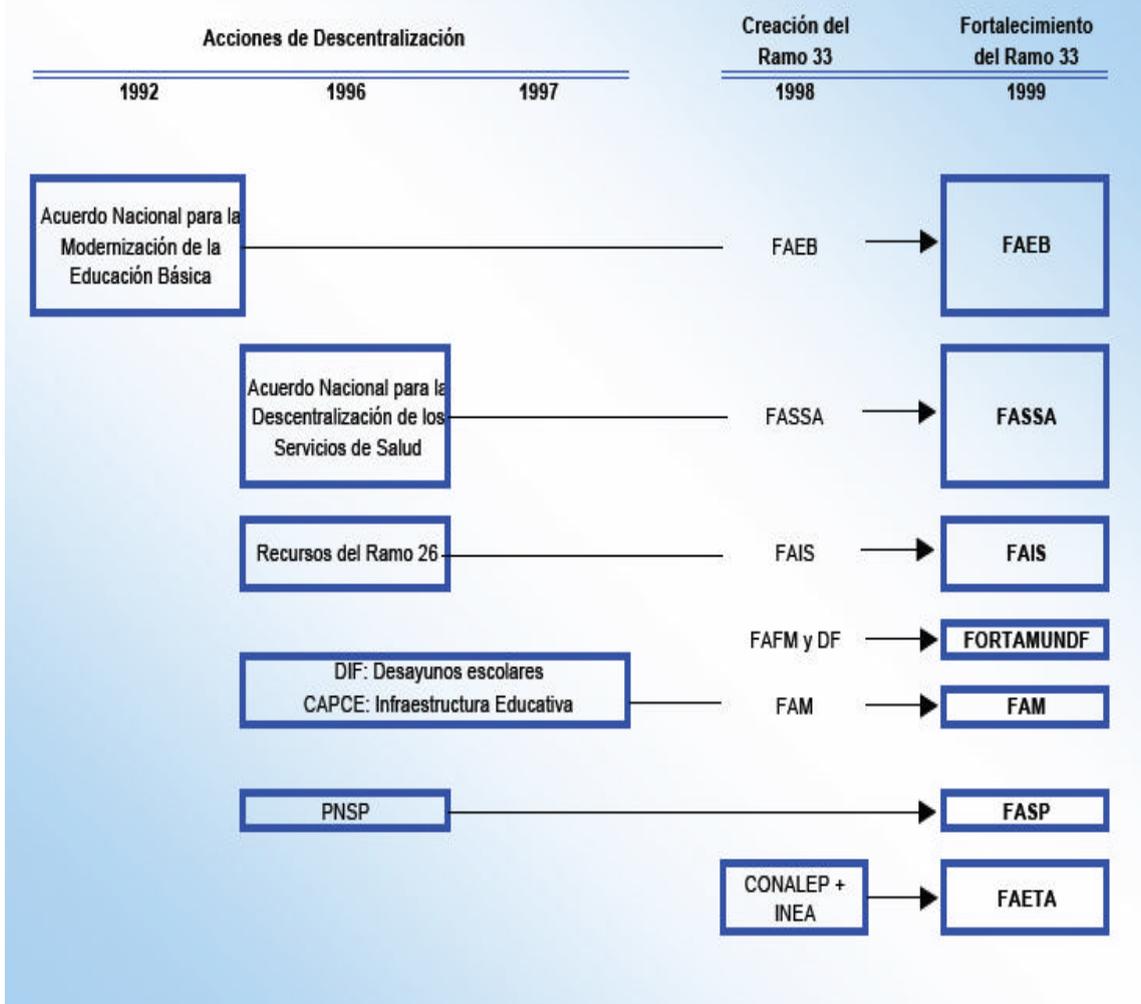
La falta de balance estructural en las finanzas de los estados resultante del proceso de descentralización se agudizó, ya que bajo el marco del Acuerdo Nacional de Coordinación Fiscal los estados cuentan con una limitada capacidad de traducir su dinamismo económico en ingresos fiscales, y a su vez las entidades federativas mantienen una dependencia de casi 90% en promedio nacional, de los recursos asignados por el gobierno federal (Participaciones Ramo 28 y Ramo 33), lo que a pesar de los esfuerzos descentralizadores mantiene al país como un modelo centralista.

Esta situación limitante en los ingresos ocasiona un problema estructural en varios estados, ya que por un lado el proceso de descentralización de gasto no reconoce la dinámica de gasto, pero por otro lado, los ingresos tampoco están correlacionado con los ritmos de crecimiento económico de los estados, dicha dinámica en la mayoría de los casos esta aparejada de un incremento de la demanda de los servicios sociales.

Dicha distorsión llevó a que desde finales de los noventa, primero desde la SEP y luego por mandato de la H. Cámara de Diputados, se creara un fondo especial de apoyo a las entidades federativas. Este fondo fue el Programa de Apoyo a las Entidades Federativas, PAFEF, hoy FAFEB.



PROCESO PARA LA CONFORMACIÓN DEL RAMO 33



Capítulo II

Financiamiento a la Educación Básica

2.1 Tendencias del Gasto Educativo 1990 - 2006

En materia educativa, uno de los principales retos que enfrenta México consiste en mejorar la eficiencia del gasto público en el sector educativo. Evaluar la eficiencia de un sistema educativo lleva a revisar la relación entre el gasto ejercido y los resultados educativos alcanzados.

A pesar de que en los últimos años el gasto público educativo ha aumentado significativamente en relación con el crecimiento de otros sectores y con el crecimiento del Producto Interno Bruto, este acelerado crecimiento se ha destinado principalmente al gasto corriente. Este hecho presenta una rigidez en la composición del gasto que deja poco espacio para mejorar la infraestructura educativa, los materiales de instrucción y la capacitación de los maestros.

Recientemente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), dio a conocer los *mapas de pobreza en México*, trabajo desarrollado a partir de índices de marginación y rezago social.

Dicha información incorpora indicadores de educación, donde destaca que el 46% de la población de 15 años y más del país no concluyen la educación básica; más alarmante son los datos estatales que muestran a 15 de las 32 entidades por arriba de este porcentaje. En el caso de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, más del 60% de su población de 15 años y más tienen educación básica incompleta.

El analfabetismo en el país asciende a 8.4% de la población de 15 años y más; nuevamente Chiapas, Oaxaca y Guerrero superan este promedio, alcanzando 20% de la población estatal en estas condiciones.

Por el contrario, en el caso del Distrito Federal, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas el porcentaje de población analfabeta es mucho menor que el promedio nacional y poco más del 30% de su población de 15 años y más no ha concluido la educación básica.

Se advierte la persistencia de grandes desigualdades entre las diferentes regiones del país. Esta situación está vinculada a la heterogeneidad estructural del país, como al manejo del gasto público en materia de monto, destino y calidad.

Este apartado pretende revisar el panorama del gasto educativo y su condición actual; así como la evolución en el comportamiento de su financiamiento. Con ello se propone identificar mecanismos que permitan avanzar en la reflexión y definición de las alternativas viables para un sistema educativo suficiente, con calidad y pertinencia.

De acuerdo con el anexo estadístico del VI Informe de Gobierno, el gasto que se destina en el país a la educación (público y privado) creció a una tasa anual de 10.5% en el periodo 1990-2006. El gasto público generalmente ha representado la mayor proporción del gasto educativo nacional.

Cuadro 3

Gasto Nacional en Educación

Millones de pesos de 2006

Año	GASTO NACIONAL							
	Nacional	PÚBLICO						Privado
		Total	FEDERAL		Estatad 2/	Municipal e/		
	Total	SEP 1/	Otras Srias.					
1980	219,717.7	204,675.4	166,768.8	140,394.7	26,374.1	34,898.1	3,008.5	15,042.3
1985	203,068.2	187,605.1	157,510.1	141,039.0	16,471.2	28,920.7	1,174.3	15,463.2
1990	231,867.7	213,136.7	174,226.8	143,302.9	30,924.0	38,132.9	777.0	18,730.2
1991	256,667.4	243,216.4	203,694.8	170,859.4	32,835.4	38,795.5	726.2	13,450.9
1992	292,677.5	273,950.5	234,419.4	198,793.5	35,625.9	38,649.8	881.3	18,727.0
1993	332,218.4	312,919.6	273,549.5	231,861.3	41,688.2	38,492.7	878.0	19,298.8
1994	357,571.3	338,861.3	300,692.2	261,625.3	39,066.9	37,318.4	851.2	18,710.0
1995	301,928.6	287,672.7	258,589.3	230,641.3	27,947.9	28,434.8	648.3	14,255.9
1996	381,824.4	315,732.9	258,840.6	241,324.2	17,516.3	56,305.5	586.8	66,091.6
1997	410,412.9	340,030.3	276,786.6	258,353.9	18,432.7	62,655.5	588.3	70,382.3
1998	465,836.6	362,972.3	297,643.2	293,140.5	4,502.7	64,727.2	601.9	102,864.5
1999	477,684.8	374,216.4	307,296.1	303,688.4	3,607.7	66,292.8	627.7	103,468.4
2000	515,998.2	403,841.6	327,004.8	321,142.2	5,862.6	76,165.4	671.5	112,156.5
2001	545,725.0	430,276.3	346,740.5	340,102.6	6,637.9	82,823.8	712.0	115,448.7
2002	569,421.9	446,519.3	357,673.2	351,231.8	6,441.5	88,098.7	747.3	122,902.5
2003	589,116.1	460,025.8	366,098.3	351,174.6	14,923.7	93,054.9	872.6	129,090.2
2004	590,756.5	459,615.2	363,083.6	347,051.1	16,032.5	95,614.9	916.7	131,141.5
2005	624,141.2	483,194.0	382,464.8	363,575.0	18,889.9	99,773.9	955.2	140,947.2
2006	622,390.9	476,609.8	372,517.7	356,923.3	15,594.4	103,094.4	997.6	145,781.1

1/ Incluye los recursos del Ramo 11, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos para educación del Ramo 33.

2/ Esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados y se complementa con datos de la SEP, con las plantillas del personal, cuyo pago proviene de financiamiento propio de los estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública y el Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

El gasto federal es el realizado por la Secretaría de Educación Pública (con la proporción más alta) y otras Secretarías de Estado. En el periodo considerado, el gasto federal ha representado un mínimo de 60% y un máximo de 85% del gasto público total. El gasto que realizan los gobiernos estatales ha significado un máximo de 16.6% y un mínimo de 9.4%; y el municipal, un mínimo de 0.1% y un máximo de 1.4% del gasto público total. Es importante mencionar que la participación del sector privado en materia de gasto educativo se ha incrementado de manera sustancial; en el periodo 1990-2006 el crecimiento promedio anual fue de 13.7% y en el año 2006 alcanzó un porcentaje de participación dentro del total del gasto nacional en educación del 23.4%.

Cuadro 4
Gasto Nacional en Educación
Participación dentro del total (%)

Año	GASTO NACIONAL					
	Nacional	PÚBLICO				Privado
		FEDERAL		Estatad 2/	Municipal e/	
	SEP 1/	Otras Sías.				
1980	100.0	63.9	12.0	15.9	1.4	6.8
1985	100.0	69.5	8.1	14.2	0.6	7.6
1990	100.0	61.8	13.3	16.4	0.3	8.1
1991	100.0	66.6	12.8	15.1	0.3	5.2
1992	100.0	67.9	12.2	13.2	0.3	6.4
1993	100.0	69.8	12.5	11.6	0.3	5.8
1994	100.0	73.2	10.9	10.4	0.2	5.2
1995	100.0	76.4	9.3	9.4	0.2	4.7
1996	100.0	63.2	4.6	14.7	0.2	17.3
1997	100.0	62.9	4.5	15.3	0.1	17.1
1998	100.0	62.9	1.0	13.9	0.1	22.1
1999	100.0	63.6	0.8	13.9	0.1	21.7
2000	100.0	62.2	1.1	14.8	0.1	21.7
2001	100.0	62.3	1.2	15.2	0.1	21.2
2002	100.0	61.7	1.1	15.5	0.1	21.6
2003	100.0	59.6	2.5	15.8	0.1	21.9
2004	100.0	58.7	2.7	16.2	0.2	22.2
2005	100.0	58.3	3.0	16.0	0.2	22.6
2006	100.0	57.3	2.5	16.6	0.2	23.4

1/ Incluye los recursos del Ramo 11, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos para educación del Ramo 33.

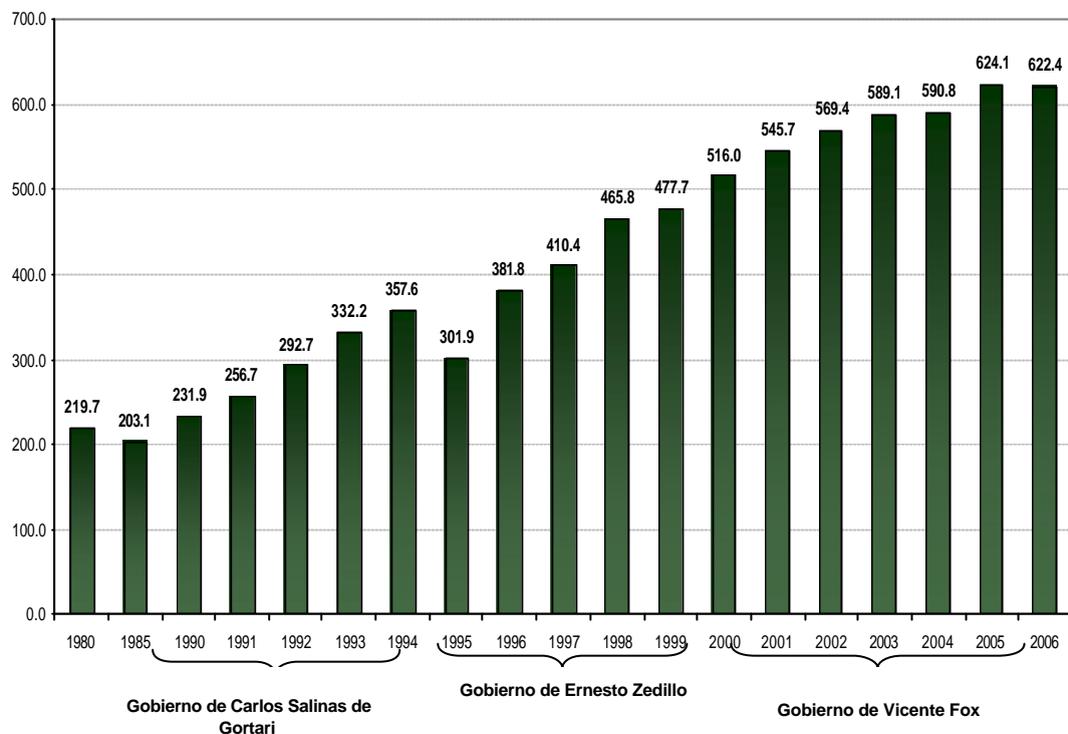
2/ Esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados y se complementa con datos de la SEP, con las plantillas del personal, cuyo pago proviene de financiamiento propio de los estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública y el Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

La evolución histórica del gasto público federal reporta, sin lugar a dudas, el carácter prioritario que el gobierno federal ha otorgado al financiamiento de la educación pública. Se puede observar algunas fluctuaciones importantes asociadas principalmente a la descentralización del gasto educativo (1992), a la crisis financiera de 1994-95; así como a la integración del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal en 1998, donde se abre una nueva ruta completaria por la cual se asignan mayores recursos a la educación básica a las entidades federativas.

Grafica 3
Gasto Nacional en Educación 1980 – 2006
Miles de millones de pesos de 2006



Fuente: Secretaría de Educación Pública, VI Informe de Gobierno, Vicente Fox 2006.

En los últimos años (2001-2006), el gasto público en educación ha alcanzado su máximo nivel en cuanto a su participación con respecto al PIB (entre 5.2% y 5.6%), como porcentaje del gasto público total (entre 26% y 29.1%) y como porcentaje del gasto programable del sector público (entre 31.1% y 34%). En el año 2002, la Cámara de Diputados reformó la Ley General de Educación, a fin de garantizar que el monto anual que el Estado (gobiernos federal, estatal y municipal) destine al gasto educativo no sea menor al 8 por ciento del PIB; aclarando que al menos el uno por ciento debe corresponder al financiamiento de la investigación científica y tecnológica en las instituciones de educación superior.

En un artículo transitorio se indica que el incremento para cubrir esta reforma de Ley será gradual hasta alcanzar el nivel indicado en el año 2006.¹⁷

Cuadro 5
Participación del gasto educativo en el presupuesto público, 1990-2005
(porcentajes)

Año	Gasto público como % del PIB	Gasto programable como % del PIB	Gasto educativo nacional como % del PIB	Gasto público en educación como % del PIB	Gasto público en educación como % del gasto público	Gasto público en educación como % del gasto programable
1990	19.2	15.9	4.0	3.7	19.3	23.3
1991	18.9	15.7	4.3	4.1	21.5	25.9
1992	19.2	15.8	4.7	4.4	23.1	28.0
1993	20.0	16.5	5.3	5.0	24.9	30.2
1994	20.6	17.6	5.4	5.2	25.0	29.4
1995	18.8	15.8	4.9	4.7	24.8	29.6
1996	18.9	16.0	5.9	4.9	25.7	30.5
1997	19.9	16.6	5.9	4.9	24.7	29.5
1998	18.8	15.6	6.4	5.0	26.6	32.0
1999	18.7	15.5	6.3	5.0	26.5	32.0
2000	19.0	15.6	6.4	5.0	26.5	32.3
2001	19.6	16.1	6.8	5.4	27.3	33.2
2002	20.9	17.2	6.9	5.5	26.4	32.0
2003	21.5	18.0	7.2	5.6	26.1	31.1
2004	20.9	17.4	7.0	5.4	26.0	31.2
2005	19.8	16.3	7.2	5.5	28.0	34.0
2006	21.6	16.4	6.8	5.2	29.1	33.8

Fuente: Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno, 2006.

¹⁷ Sin embargo, con respecto al compromiso de destinar el 8 por ciento del PIB a la educación, existe una diferencia entre la Ley citada y la propuesta realizada por el Poder Ejecutivo en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. En este documento, el gobierno federal también se compromete a brindar recursos crecientes a la educación bajo la expectativa de que éstos representarán el equivalente al 8 por ciento del PIB en el 2006; sólo que en este caso se asume que este monto incluye el gasto privado.

Esta divergencia es importante, en razón de que el monto que debe destinar el gobierno resulta muy diferente. Por ejemplo, en el 2007, se estima que el gasto público representaba el 4.1% del PIB, lo cual sumado al gasto privado (1.9%) ya representaba el equivalente al 6% del PIB; en este caso, la meta estaría ya muy cerca de cumplirse. Márquez, A., Plataforma Educativa 2006: Financiamiento de la Educación, Cuadernos de trabajo, Observatorio Ciudadano de la Educación, México 2005.

El cumplimiento de la meta de destinar 8% del PIB a la educación es complejo. La decisión política del gobierno es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar esta meta. En primer lugar porque las asignaciones presupuestarias tienen como límite la disponibilidad de ingresos públicos, como se pudo apreciar en el cuadro anterior.

De 2000 a 2006, el gasto programable representó entre el 16% y el 18% del PIB y al gasto público en educación corresponde aproximadamente la tercera parte de esos recursos (entre 31% y 34%). Las otras dos terceras partes se destinan a sectores también prioritarios para el desarrollo del país como son salud, vivienda, e infraestructura, entre otros, por lo que la ampliación de recursos para el sector educativo, en las condiciones actuales, afectaría la provisión de otros servicios públicos importantes para la población.

En segundo lugar porque – de contar con la disponibilidad presupuestaria para incrementar el gasto educativo hasta la meta del 8% del PIB – no podrían indiscriminadamente ampliarse renglones de gasto sin un análisis previo que ofrezca elementos para ubicar los recursos en programas y proyectos con mayor impacto en la atención de los educandos. De hecho, algunos académicos y algunos organismos internacionales han concluido que no existe una relación causal entre mayor gasto y mejores resultados educativos.¹⁸

El sector educativo ha presentado un mayor crecimiento comparado con otros sectores como desarrollo social o procuración de justicia. No obstante los avances observados, existen otros indicadores que denotan rezagos en distintos aspectos.

La instrumentación de las políticas educativas requiere de la participación de diversos actores: maestros, directores, alumnos, supervisores, gobierno federal y estatal, y los padres de familia. Estos actores deben contar con información

¹⁸ Véanse por ejemplo Easterly, W., *The Elusive Queso for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. The MIT Press. Cambridge, Mass, 2002; Lewis, W., *The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Treta to Global Stability*. The University of Chicago Press. 2004; OCDE, *Education at a Glance*. Paris, 2005.

oportuna y detallada para que el sistema funcione¹⁹; a pesar de ello, en la práctica se observa que los actores involucrados en el sistema educativo cuentan con información asimétrica.

En México, la estructura del gasto público educativo genera dificultades para realizar ajustes oportunos ante cambios en la situación financiera del sistema o frente a cambios en la situación demográfica del país. Algunas características del sistema educativo que contribuyen a la baja flexibilidad se asocian con la rigidez en el mercado laboral respecto a la contratación, promoción y jubilación de los maestros; y el alto poder de negociación del sindicato magisterial.

La descentralización educativa que impulsó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) en 1992, modificó el sistema educativo en lo que comprende la transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales, de la dirección de los establecimientos educativos en los cuales la SEP prestaba servicios a todos los niveles educativos, incluida la formación de maestros. La nueva organización requirió de la transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales de 700 mil empleados, 513,974 plazas docentes, 116,054 puestos administrativos y 3,954,000 horas salario, 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.²⁰

El objetivo de la descentralización educativa era permitir una concordancia más precisa entre las preferencias y necesidades de la población y el conjunto de servicios educativos ofrecidos por el Estado. La adopción de decisiones en forma descentralizada permitiría adaptar más fácilmente los servicios educativos en cada una de las entidades federativas para satisfacer las necesidades de la población, en lugar de ofrecer un conjunto de servicios educativos uniforme para todo el país independientemente de las diferentes necesidades. Al consolidar las preferencias

¹⁹ Kaufman, R. y Joan Nelson, *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, (2004).

²⁰ Arnaut, A., *La Federalización de la Educación Básica y Normal (1978 – 1994)*, Política y Gobierno Vol. I, Núm. 2, México. CIDE.

de un grupo más pequeño y homogéneo, el resultado social debería ser una mejor asignación de recursos en un sistema basado en la descentralización.²¹

2.2 Composición del Gasto Educativo

El gasto público²² es el instrumento más poderoso a disposición del Estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización de la economía. Independientemente de cómo se distribuya el presupuesto de gasto público, todos los niveles de gobierno y todas las actividades económicas tienen como punto de referencia las políticas de gasto.

El gasto público federal se define como todas aquellas erogaciones efectuadas por el gobierno central de un país, por organismos descentralizados, así como aquel ejercido por las empresas de propiedad estatal. Dependiendo de los rubros que se incluyan en la contabilización del gasto público, existen diversas formas de clasificar los egresos efectuados por el gobierno federal. En el caso de México, frecuentemente se utiliza la definición de gasto programable y no programable.

Dentro del gasto programable se incluyen las erogaciones denominadas gasto directo²³, las provisiones y aportaciones a las entidades federativas, y las ayudas, subsidios y transferencias²⁴. El gasto no programable contabiliza el costo financiero de la deuda, las participaciones para las entidades federativas y los municipios, y los adeudos fiscales anteriores (ADEFAS).

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina tras una Década de Reformas, Washington, D.C., 1997.

²² La definición más aceptada de gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es decir, el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo. Ayala Espino, José, "Economía del sector público mexicano", Facultad de economía, UNAM, México, 1999.

²³ El gasto directo se refiere a las erogaciones efectuadas por las diversas entidades que componen el Gobierno Federal, e incluye además las provisiones salariales y económicas, así como las aportaciones a la seguridad social.

²⁴ Aunque al interior del gasto programable, los gastos también pueden clasificarse en corrientes y de capital, según su destino.

El proceso de descentralización del gasto, ha convertido al gasto federalizado en el mayor componente del presupuesto federal. El gasto federalizado tiene el propósito de hacer operativa la descentralización política, desde el punto de vista de la asignación y entrega de recursos a los miembros de la Federación, Estados y Municipios. Mediante esta asignación de recursos el Estado busca impulsar un proceso uniforme y homogéneo de desarrollo económico y social, en la medida de lo posible; para lo cual se distribuye bajo ciertas normas y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

El gasto federalizado se integra con los siguientes Ramos Generales :

- ? Ramo 25 Previsiones y Aportaciones a los Sistemas de Educación Básica y de Adultos,
- ? Ramo 28 Participaciones Federales a Entidades Federativas,
- ? Ramo 33 Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios²⁵

Estos recursos tienen en la actualidad una importante participación en las finanzas públicas del país, son a su vez la principal fuente de ingresos de las administraciones públicas estatales (entre 80 y 90% de los ingresos estatales).

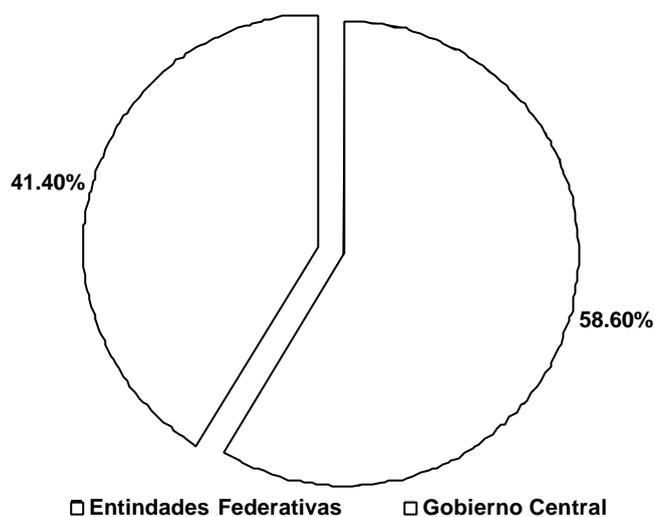
Adicionalmente, la Administración Central, a lo largo del ejercicio fiscal distribuye recursos a las entidades federativas, a través de las Delegaciones Federales y Convenios de Descentralización y/o de Reasignación.

El PEF 2007 asciende a 2 billones 260 mil millones de pesos; una vez descontado el servicio de la deuda, el presupuesto del sector paraestatal, de los poderes y de los órganos autónomos, el Gasto Público Federal representa menos de la mitad (945.7 miles de millones de pesos).

²⁵ Para el ejercicio fiscal 2007 se incluyen los recursos asignados al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas -FAFEF- (antes Ramo 39).

De este total, las entidades federativas ejercen 769.8 miles de millones de pesos y el gobierno central sólo 544.6 miles de millones de pesos (incluye todas sus dependencias; SCT, SRE, SEDENA, etc.).

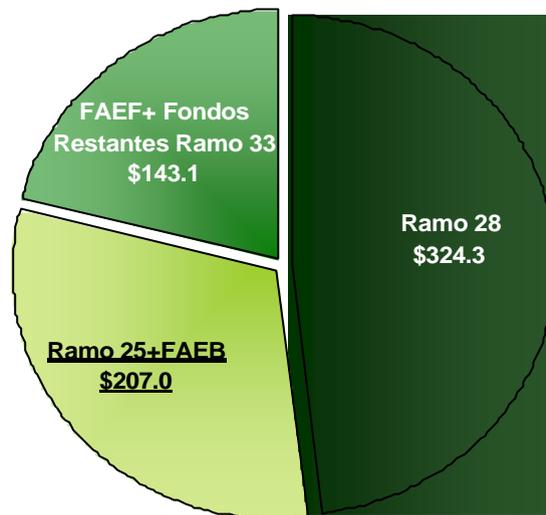
Gráfica 4
Ejercicio del Gasto 2007
Porcentaje



Fuente: Decreto del PEF, 2007. SHCP.

Es importante mencionar, que uno de cada tres pesos del gasto federalizado se ejerce en educación básica.

Gráfica 5
Gasto Federalizado 2007
Miles de millones de pesos



Fuente: Decreto del PEF, 2007. SHCP

De manera particular el gasto educativo se puede desagregar en dos componentes: el gasto que realizan los diferentes niveles de gobierno (gasto público educativo) y el que realizan los particulares. A continuación se describe la composición del gasto público educativo determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La asignación del gasto público educativo está centralizada en los siguientes ramos presupuestarios:

- ? El Ramo 11 *Educación pública*, se refiere a los capítulos de gasto que ejerce la Secretaría de Educación Pública (SEP) y que le permiten brindar los servicios educativos y cumplir con las funciones operativas, normativas y compensatorias propias de la autoridad educativa federal.²⁶ El ramo 11

²⁶ Villarreal, H., La Asignación de los Recursos Públicos a la Educación: Problemática y Perspectivas, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

incluye el presupuesto de la administración centralizada de la SEP en sus oficinas centrales y en sus representaciones en cada estado de la República, y las transferencias para los órganos desconcentrados, organismos descentralizados, paraestatales, fideicomisos y organismos autónomos.

- ? El Ramo 25²⁷, *Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos*, tiene dos componentes: el gasto asociado a la prestación de servicios de educación básica en el Distrito Federal, a cargo del órgano administrativo desconcentrado denominado Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Educación Pública²⁸ y, por otra parte, las provisiones para cubrir medidas del magisterio, las cuales se transfieren al ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), durante el ejercicio fiscal correspondiente, con base en las negociaciones salariales.

- ? El ramo 33, *Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*. Surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12, 25 y 26, derivado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales.

Estos recursos se distribuyen de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. De esta manera el ramo canaliza recursos para educación a través de tres fondos²⁹:

²⁷ En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1993 se creó el Ramo 25, denominado Aportaciones para la Educación Básica en los estados, con la finalidad de dotar a las entidades federativas de los recursos requeridos en el proceso de descentralización del sector educativo.

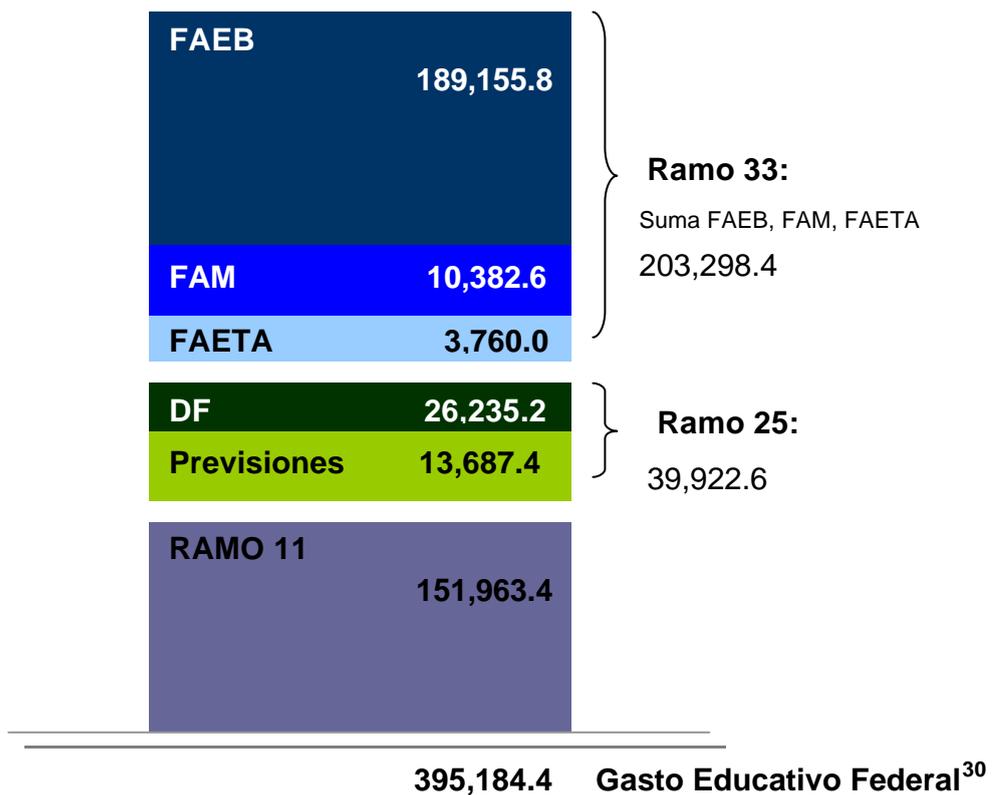
²⁸ Es importante anotar que el proceso de descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal aún no concluye.

²⁹ Capítulo V, Ley de Coordinación Fiscal.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de infraestructura educativa.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Al realizar un ejercicio para definir el monto asignado al sector educativo para el ejercicio fiscal 2007, de acuerdo a lo antes mencionado, se observa:

Gráfica 6
Gasto Educativo Federal 2007
(Millones de pesos)



³⁰ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, SHCP.

A nivel federal, se presupuestó para el año en curso 395,184.4 millones de pesos al sector educativo; lo que representa en términos del PIB 4.1%. En el contexto nacional, la prestación de servicios educativos en sus diferentes niveles se apoya en el gasto público de los tres órdenes de gobierno, en este caso falta contabilizar los recursos propios de las entidades federativas y municipios que destinan al sector educativo. Adicionalmente, el servicio educativo se complementa con los recursos aplicados por el sector privado.

No obstante, los avances observados en el fortalecimiento del gasto público destinado al financiamiento de la educación y de la conformación de un marco jurídico para apoyar la acción concurrente de los gobiernos federal y estatales en la prestación de los servicios de educación básica, existen elementos que plantean la necesidad de hacer una revisión sobre los avances y las nuevas circunstancias en que se prestan los servicios educativos en las entidades federativas.

2.3 Dispersión del Gasto Educativo en los estados

El gasto para educación básica que se asigna a las entidades federativas da cuenta de una dispersión que está afectando la prestación de los servicios en diversas entidades.

Por ejemplo, el gasto por estudiante en educación básica para el 2006, de acuerdo con los recursos asignados del ramo 33, sólo en lo que corresponde al FAEB, en el Estado de México ascendió a 5,858 pesos por estudiante, en tanto que en Baja California Sur el gasto por estudiante de educación básica fue de 15,471 pesos; es decir, un alumno de Baja California Sur recibe 9,613 pesos más que un alumno del estado de México. Al compararlo con el promedio nacional (7,761 pesos), se mantiene una diferencia de casi 2,000 pesos por alumno. Esto indica que existen grandes brechas de gasto público educativo entre una entidad y otra.

Cuadro 6
Ramo 33, FAEB por Entidad Federativa
Pesos por alumno 2006

Entidad	2006
Baja California Sur	15,471
Campeche	14,409
Colima	14,333
Nayarit	13,091
Zacatecas	12,019
Distrito Federal*	11,922
Durango	11,488
Guerrero	10,800
Hidalgo	10,749
Tamaulipas	10,736
Oaxaca	10,557
Quintana Roo	10,288
Coahuila	10,009
San Luis Potosí	9,994
Tlaxcala	9,529
Morelos	9,289
Baja California	9,257
Aguascalientes	8,980
Michoacán	8,909
Yucatán	8,751
Sonora	8,643
Veracruz	8,535
Tabasco	8,445
Sinaloa	8,294
Chiapas	8,069
Querétaro	7,997
Chihuahua	7,925
Media Nacional	7,761
Nuevo León	6,917
Jalisco	6,510
Puebla	6,300
Guanajuato	6,089
México	5,858

* Para este rubro se contabilizó los recursos del Ramo 25.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2006, SHCP; matrícula ciclo 2005-2006 y 2006-2007, Indisep (Sistema de Indicadores de la Secretaría de Educación Pública).

La inamovilidad de las fórmulas establecidas en 1992 para determinar los recursos que fueron transferidos a las entidades federativas vía el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), ha generado distorsiones, y en algunos casos ineficiencias en la distribución de los recursos. Adicionalmente, los cambios demográficos y la migración entre entidades federativas han elevado las presiones de gasto en algunos estados del país. La fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, no responde a la problemática financiera actual que registran las entidades para satisfacer las necesidades del sector educativo.

Hay mucha iniquidad en el sistema de distribución de recursos entre las entidades federativas. El Gobierno Federal otorga menos recursos proporcionalmente a los estados que ya tenían un buen número de escuelas de educación básica que operaban con financiamiento estatal antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Por lo tanto, los Estados en esta situación, tienen que invertir recursos propios por montos considerablemente superiores a la media nacional, como son los casos de Veracruz, Nuevo León, Durango, México y Baja California.

Prácticamente la mayor parte de los estados podrían probar cómo en los últimos diez años, pero sobre todo en los últimos cinco, el gasto en educación básica de parte de ellos ha tenido una tasa de crecimiento mayor a la registrada por el FAEB.³¹

³¹ Calzada, Fernando, *Federalismo y Finanzas Públicas 2001 – 2004*, UPCH, 2004.

Cuadro 7
Gasto Público en Educación Básica 2000 vs 2006
Millones de pesos de 2006

Entidad	2000		2006		Variación Porcentual Real	
	Federal	Estatal	Federal	Estatal	Federal	Estatal
Nacional	189,195.3	50,135.5	219,851.8	62,046.7	16.2	23.8
Oaxaca	8,767.9	0.0	10,796.8	0.0	23.1	0.0
Quintana Roo	2,222.0	83.8	2,712.2	145.3	22.1	73.4
Hidalgo	5,505.2	97.0	6,685.9	0.0	21.4	-100.0
Baja California	5,178.5	2,647.7	6,280.2	4,142.4	21.3	56.5
México	16,345.4	10,506.9	19,725.3	14,066.4	20.7	33.9
Coahuila	5,054.8	1,155.4	6,092.6	0.0	20.5	-100.0
Querétaro	2,762.0	153.5	3,327.6	310.4	20.5	102.2
Puebla	7,463.9	2,734.1	8,963.3	3,117.4	20.1	14.0
Campeche	2,207.2	135.8	2,646.7	130.8	19.9	-3.7
San Luis Potosí	5,375.0	448.1	6,398.0	431.9	19.0	-3.6
Tamaulipas	6,191.5	387.5	7,363.0	1,854.8	18.9	378.7
Colima	1,574.0	143.3	1,861.1	148.3	18.2	3.5
Zacatecas	3,581.4	779.6	4,226.4	579.4	18.0	-25.7
Guerrero	8,474.4	962.7	9,934.5	1,185.0	17.2	23.1
Jalisco	8,903.9	3,830.9	10,379.8	4,539.3	16.6	18.5
Chihuahua	5,202.8	2,948.9	6,062.0	3,759.4	16.5	27.5
Guanajuato	6,674.4	2,363.8	7,760.7	3,548.9	16.3	50.1
Distrito Federal	18,212.5	724.5	21,129.6	344.3	16.0	-52.5
Nuevo León	5,704.0	3,243.8	6,583.7	3,731.1	15.4	15.0
Tlaxcala	2,296.9	488.9	2,618.3	580.8	14.0	18.8
Tabasco	4,006.0	1,458.5	4,556.4	2,204.8	13.7	51.2
Yucatán	3,260.2	1,126.9	3,705.5	1,350.9	13.7	19.9
Durango	3,881.3	1,399.8	4,409.5	1,559.2	13.6	11.4
Aguascalientes	2,207.9	100.9	2,487.8	379.2	12.7	275.7
Morelos	3,216.8	368.2	3,602.8	341.3	12.0	-7.3
Chiapas	9,310.9	2,578.1	10,405.6	3,122.9	11.8	21.1
Baja California Sur	1,698.0	29.7	1,887.0	30.1	11.1	1.3
Nayarit	2,721.0	321.3	3,015.7	329.5	10.8	2.6
Michoacán	8,412.4	1,838.8	9,301.7	2,297.0	10.6	24.9
Sinaloa	4,760.6	1,924.7	5,213.7	2,158.9	9.5	12.2
Veracruz	13,534.2	3,248.7	14,816.7	3,272.9	9.5	0.7
Sonora	4,488.4	1,903.8	4,901.5	2,384.1	9.2	25.2

Fuente: Información Estatal: SEP, Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

Información Federal: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2005, 2006 Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Semestre.

De igual forma, los estados se enfrentan a la reducción del gasto en infraestructura educativa como consecuencia del incremento en las prestaciones otorgadas a las secciones sindicales estatales derivadas de las negociaciones estatales. Las medidas salariales contenidas en el Presupuesto Federal, no son previamente consensuadas con los gobiernos estatales que enfrentarán demandas salariales de su personal estatal equivalentes a las previstas para el personal federalizado, o bien demandas salariales específicas derivadas de negociaciones locales, situación que ubica a las entidades federativas en una posición de insuficiencia presupuestaria, que les obliga a utilizar recursos propios o federales que podrían destinarse a mejorar la infraestructura educativa.

Los recursos que aportan las entidades federativas y los municipios, son recursos propios de cada entidad con los cuales tratan de cubrir una mayor parte de la demanda educativa a nivel estatal y subsanar los rezagos en materia educativa; este tema ha generado grandes presiones en las haciendas públicas estatales (caso del Estado de México, Jalisco, Tlaxcala, Oaxaca, Zacatecas).

A 15 años de haberse firmado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y los Convenios correspondientes, el escenario prevaleciente obliga a la revisión del proceso de descentralización, en el que el aspecto presupuestario constituye un elemento determinante para su avance y consolidación. La revisión del proceso implica la participación conjunta de las instancias involucradas con miras a conformar mejores fórmulas para la transferencia y aplicación de los recursos que se otorgan a las entidades federativas.

2.3.1 La Inflexibilidad y Concentración del Gasto Educativo

Una de las características sobresalientes del gasto educativo en México es que la mayor parte se destina a gasto corriente (aunque debemos apuntar que esta situación no es privativa del sector educativo), y la mayor parte del gasto corriente en primaria y secundaria se usa para pagar los salarios de los maestros. Los salarios representan más del 90% del gasto total, y como resultado el gasto de capital y otros gastos corrientes (como materiales didácticos para profesores) se encuentran muy por debajo del promedio de la OCDE. Aunque es importante mencionar que a lo largo de los últimos años se han mejorado las condiciones salariales del magisterio.

Cuadro 8
Concentración del gasto público educativo, 2005

Concepto	% sobre el total
Servicios personales	92.12
Operación	4.88
Inversión	3.00
Total	100.00

Fuente: SHCP.

El promedio de concentración de los países de la OCDE para el año 2002 fue de 81.0%, proporción muy inferior a la observada en México. Lo que estas cifras demuestran, en el caso de México, es que la cantidad disponible de recursos para las escuelas, para proyectos innovadores o para contratación o profesionalización de los maestros, es mínima.

Todavía más sorprendente es la diferencia de México respecto a otros países de América Latina, por ejemplo el promedio de concentración en el gasto para Perú, México, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay es de 81%. Sin incluir a México ese promedio es de sólo 74.3%. Mientras que Argentina y Brasil están por debajo de la concentración de México, con 89.8% y 80.5% respectivamente. Pero países como Chile y Uruguay están en niveles aun más bajos de concentración, 68.4% y 58.5% respectivamente, con datos del 2002.³²

Conviene recordar que el gasto corriente adicional al pago de salarios –aquel que puede destinarse a los materiales de instrucción y nuevas tecnologías en la enseñanza- tiene un impacto importante en la calidad de la enseñanza. En México, existe un rezago importante en tecnología y equipo escolar, particularmente grave si consideramos que menos del 10% de los hogares cuenta con una computadora. Por ejemplo, la proporción de estudiantes por computadora en México está entre las más altas de la OCDE. El programa *Escuelas de Calidad* (puesto en operación en 2001) tiene como objetivo incrementar la calidad en educación primaria y cubre alrededor de 22,000 escuelas. Este programa destina mayores recursos (adicionales al pago de salarios) para la capacitación de los maestros, pero su alcance es muy limitado. El programa *Enciclomedia* lanzado en 2004, así como Red Escolar y Edusat son otros ejemplos de programas federales dirigidos al gasto no salarial.

El acceso de los estudiantes de secundaria y preparatoria a Internet es aún más bajo. En el 2001, Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia tenían una proporción de menos de cinco estudiantes por computadora y, en promedio, más del 90 por ciento de las computadoras estaban conectadas a Internet. Portugal, España y México tenían el más alto número de estudiantes por computadora (más de 14), y tenían las proporciones más bajas de computadoras conectadas a Internet (53%, 61% y 27%, respectivamente).

³² Andere, E., México Sigue en Riesgo: El Monumental Reto de la educación. Ed. Planeta, México 2006.

A pesar de que en términos del tamaño de nuestra economía gastamos más o menos el mismo porcentaje que otros países, cuando se toma en consideración el número de estudiantes que integran la matrícula, el tamaño del gasto se reduce notablemente. México es el país de la OCDE que menos gasta en cada nivel educativo. Por ejemplo, en 2002 el promedio OCDE de gasto para primaria fue de 5,313 dólares, mientras en México fue de 1,467. Para secundaria el promedio de la OCDE fue de 5,089, y 1,477 para México.³³

En el nivel de secundaria los países de América Latina (sin incluir a México) que más gastan son Chile y Argentina, con 2,212 y 1,286 dólares, respectivamente (datos a 2002). El que menos gasta es Perú, con 753. En el nivel bachillerato, Argentina es el país que más gasta, con 2,883 dólares. El que menos gasta en este nivel es Uruguay, con 544. Indonesia sigue siendo el país que menos gasta en cualquier nivel.³⁴

De acuerdo a los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales, es claro que en un país con tantas necesidades como el nuestro se requiere trabajar en la búsqueda de instrumentos para mejorar la calidad y para promover un uso más eficiente de los recursos. La instrumentación de políticas que incidan sobre la calidad y eficiencia del sistema educativo requieren la introducción de incentivos, sistemas de supervisión, y mayor rendición de cuentas.

Dadas las limitantes en recursos, es importante también hacer un mejor uso de los mismos, reconociendo las zonas que presentan las desigualdades más significativas para instrumentar políticas de diferenciación para apoyar a las comunidades con los rezagos más importantes, así como evitar la deserción y repetición dentro del sistema vía apoyos a los niños y jóvenes con las más fuertes necesidades económicas así como mecanismos más eficientes para evitar que los alumnos deban de repetir los cursos escolares.

³³ OCDE, Education at a Glance. Paris, 2005.

³⁴ Idem.

La heterogeneidad también se traduce en posibilidades de acceso educativo diversas. No es lo mismo educar en concentración poblacionales que donde prevalece la dispersión poblacional; no es lo mismo la educación tradicional que salones multigrado³⁵.

Si bien los recursos presupuestales son insuficientes e incrementarlos resultará en una tarea ardua, en términos de distribución y aprovechamiento de los mismos aún existe un importante espacio para estrategias que puedan repercutir en la calidad y equidad, y las modificaciones pertinentes a los programas educativos orientados a las necesidades nacionales, internacionales y regionales, deberán de ser herramientas permanentes para mejorar los resultados en materia educativa.

³⁵ Las escuelas multigrado son aquellas donde los docentes atienden a alumnos de diversos grados en el aula que les corresponde. Durante muchos años estas escuelas fueron consideradas un proyecto irregular y temporal; estas escuelas surgen de la necesidad de atender a los niños y niñas que viven en comunidades pequeñas y aisladas a lo largo del país, casi todas en zonas rurales y de las cuales una gran parte se ubica en comunidades indígenas. Gallardo, Ana, La educación intercultural; experiencias y propuestas, Reunión Nacional Propuesta Educativa Multigrado. Fase extensiva. Mejorar la enseñanza y el aprendizaje. México, 2004.

Capítulo III Federalismo Educativo

3.1 Resultados en el Sector Educativo.

El Federalismo Educativo se concibe como una estrategia promotora de cambios estructurales, de coordinación y vinculación entre las autoridades educativas locales y la Federación.

La asignación de recursos para sufragar los gastos de la educación siempre ha sido tema de debate. En el centro de la discusión se encuentra un arreglo institucional que ha permanecido ambiguo desde su concepción original. Si bien las actuales disposiciones que regulan la relación entre el gobierno federal y las entidades federativas se encuentran formalizadas en la Ley de Coordinación Fiscal, misma que norma el tipo de criterios utilizados para la distribución del gasto federalizado en materia educativa³⁶ también hay que señalar que estas disposiciones corresponden sólo a la reglamentación de un proceso que, desde la concepción originaria de la arquitectura institucional y administrativa del sector educativo nacional, contiene un alto grado de inequidad.

Algunos de los argumentos críticos más citados al momento de analizar el tema del financiamiento a la educación pública, en particular el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB) suelen referirse a:

1. *Desequilibrios distributivos*. Sólo se considera la oferta educativa. Esto es, la fórmula que determina el monto del fondo sólo considera al número de docentes y planteles educativos.

³⁶ Artículo 26, 27 y 28 del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

2. *Inercias en los mecanismos de dispersión de fondos.* Al no existir un criterio claro para la distribución de recursos hacia las entidades federativas, la federación continúa negociando con cada uno de los estados, por separado, la distribución del fondo destinado a la educación.³⁷
3. *Desigualdades en las aportaciones locales.* La brecha existente entre los recursos que reciben las entidades vía FAEB por alumno siguen acrecentándose.
4. *Nulos incentivos para estimular el financiamiento con recursos propios de los estados.* El actual mecanismo de distribución del FAEB no reconoce el esfuerzo financiero de las entidades federativas para sufragar el gasto educativo.
5. *Ausencia de criterios objetivos que incorporen indicadores efectivos de oferta y demanda.* La fórmula del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal no reconoce la calidad educativa ni a la población en edad escolar o alumnos que se encuentran inscritos en el sistema educativo operado por la entidad federativa.
6. *Debilidad de los instrumentos de coordinación entre los gobiernos locales y el gobierno federal.*

La federalización del gasto educativo, vía el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), arrastra muchas de las inequidades existentes al momento de firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). La discusión del tema se torna incomprensible en razón de la existencia de un esquema en el que los criterios de distribución del

³⁷ Ortega, J. Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una etapa en la evolución del federalismo mexicano. CIDE, México, 2004.

fondo son confusos (de hecho, en la LCF nunca se menciona la manera en que deben distribuirse los recursos, sólo se contemplan los elementos a partir de los cuales se integra el Fondo – art. 27 de la LCF).

Este trabajo incorpora de forma específica, un análisis en torno a la forma de distribución del FAEB para el financiamiento del gasto educativo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, tema de debate reciente que debe ser tomado en consideración en las alternativas de solución, para buscar mecanismos más equilibrados y eficientes, para la distribución de recursos públicos en el sector.

3.2 FAEB

(Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal)

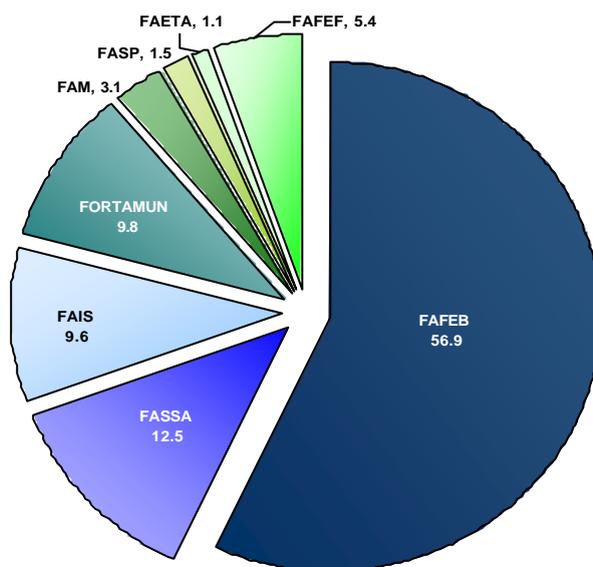
En su iniciativa presentada al Congreso el 11 de noviembre de 1997, el Ejecutivo expresó su compromiso con el federalismo, por lo cual decidió canalizar un mayor gasto a través del fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales, orientándose a la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, entre ellas la educación.

De esta manera, se creó el Ramo 33 donde se concentran en un primer momento sólo cinco fondos. En la actualidad son ocho los fondos a los que hace referencia el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Cabe aclarar que dichos recursos están etiquetados para distintos fines. De éstos, existen dos con recursos que deben destinarse exclusivamente a cubrir los gastos ocasionados por la prestación de los servicios educativos: FAEB y el FAETA (Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos). Existen otros a los que también se le destinan recurso para la educación, como es el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); sin embargo, a diferencia del FAEB y FAETA, que contienen los recursos para cubrir la nómina del personal docente y administrativo, una parte de las transferencias del FAM se utiliza para otorgar desayunos escolares y apoyos

alimenticios a la población en condiciones de pobreza extrema y, la otra parte, a la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Por su importancia dentro de las Aportaciones Federales (poco más del 50%, del total del Ramo 33), la propuesta de distribución de recursos aquí presentada, sólo se enfoca a los recursos asignados al FAEB; es decir, los recursos para la educación básica.

Gráfica 7
Ramo 33, 2007
Estructura %



Fuente: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, SHCP.

Como ya se analizó en la sección anterior, antes de la firma del ANMEB coexistían dos sistemas educativos, uno administrado y operado por la SEP y otro administrado y operado por la propia entidad federativa.³⁸ Sin embargo, en 1992 existían grandes diferencias en cuanto al desarrollo de los sistemas estatales.

³⁸ La Ley Federal de la Educación establecía como competencia de la Federación la prestación de los servicios educativos de primaria, secundaria y normal en toda la República. Además facultaba a los estados y municipios a prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad dentro de su territorio.

Mientras que los estados de Aguascalientes, Distrito Federal e Hidalgo no contaban con sistema educativo estatal, en el estado de México poco más de la mitad de los docentes pertenecía al sistema educativo del estado. A partir de la firma del ANMEB se fusionan “ambos” sistemas, quedando a cargo de las entidades los servicios educativos antes manejados por la SEP, misma que en el acuerdo asume el papel rector y normativo del sistema educativo.³⁹

El FAEB empezó a recibir recursos presupuestales en el ejercicio fiscal de 1998. Desde entonces y hasta el año 2006, los crecimientos que éste fondo ha experimentado son mínimos en cuanto a la proporción que representa con respecto al PIB. Durante el periodo 1998 – 2005 esta relación había fluctuado alrededor del 2% del PIB, para el año 2006 la proporción cayó al 1.9 por ciento.

Cuadro 9

FAEB con relación al PIB

Año	Millones de pesos 2006		FAEB/PIB
	PIB	FAEB	
1998	7,270,283.4	148,551.2	2.0%
1999	7,553,756.1	157,178.2	2.1%
2000	8,047,928.8	161,704.5	2.0%
2001	8,034,408.2	183,287.8	2.3%
2002	8,103,586.6	187,060.8	2.3%
2003	8,211,857.8	178,590.1	2.2%
2004	8,557,488.1	177,519.2	2.1%
2005	8,801,248.0	186,710.5	2.1%
2006	9,155,490.3	177,643.5	1.9%

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años), SHCP.

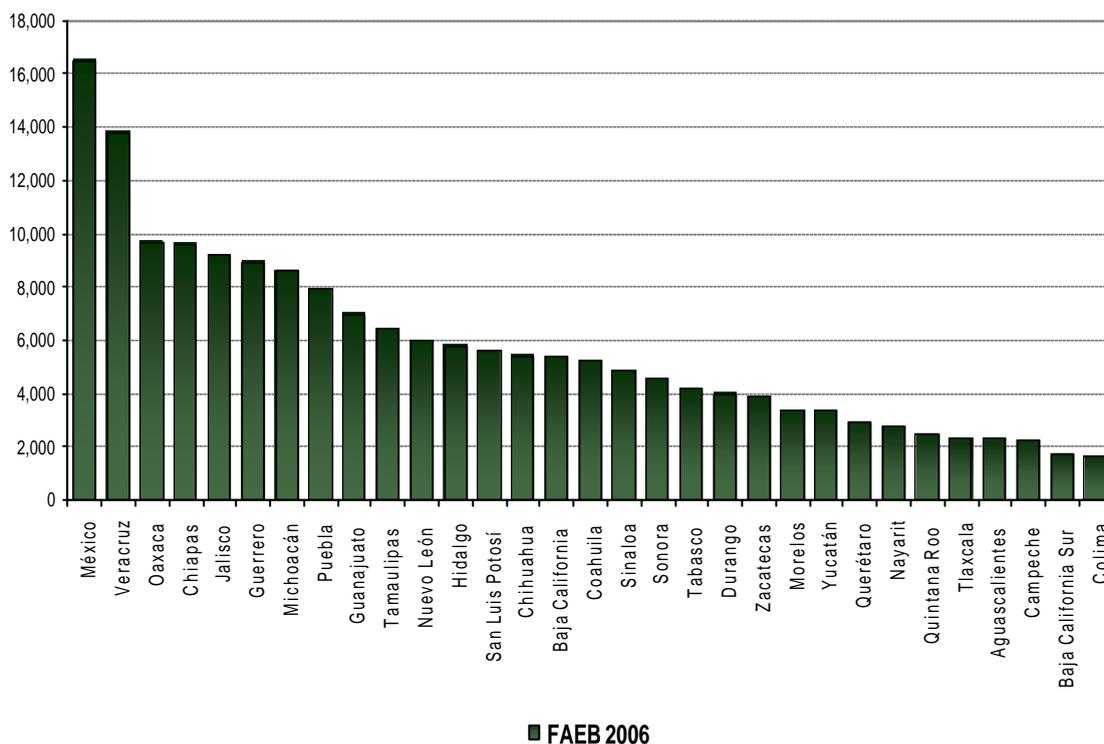
Estas fluctuaciones podrían evitarse si se ligara el FAEB a un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación o si se vincula a un porcentaje de la Recaudación Federal Participable, tal y como sucede con el Fondo de Infraestructura Social (FAIS – corresponde al 2.5% de la RFP –), el Fondo para el

³⁹ Ornelas, C., The Politics of the Educational Decentralization in México. Journal of Educational Administration, Vol. 38, No. 5, 2000.

Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN – 2.3% De la RFP –) o el Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF – 1.4% de la RFP –).

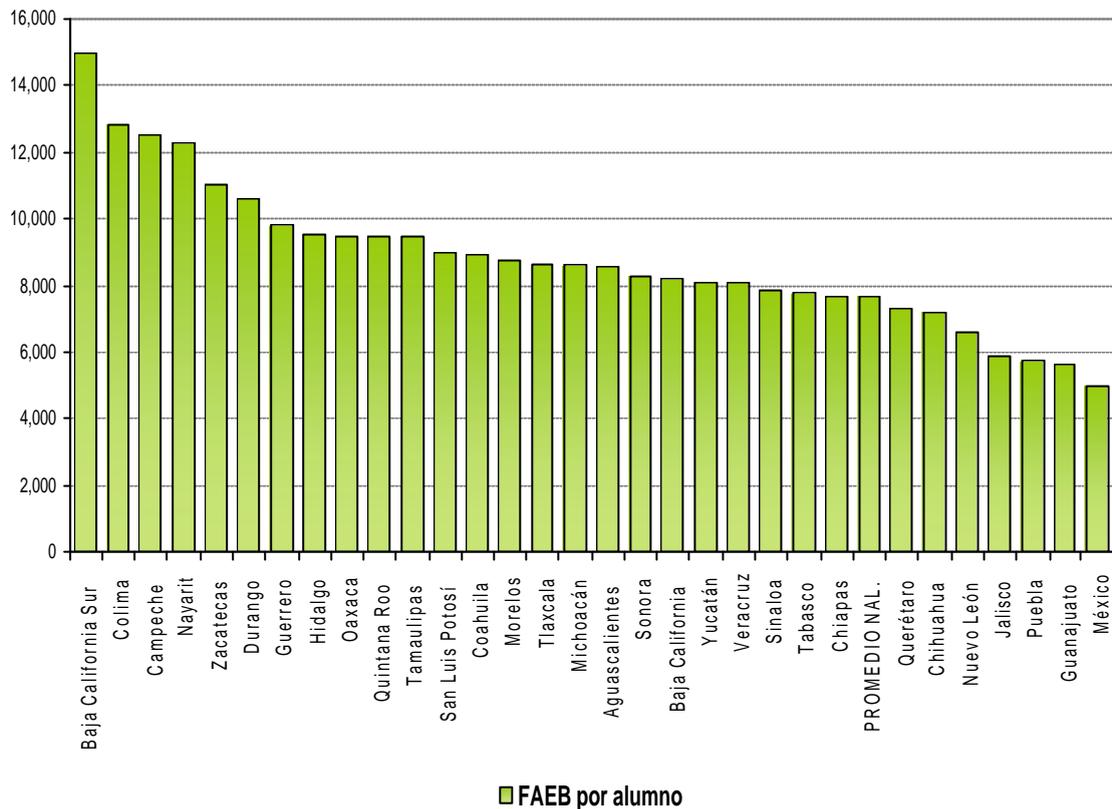
Una forma de observar si la distribución estatal del FAEB compensa en mayor medida a los estados con mayores rezagos es analizando dichos recursos en términos de la matrícula.

Gráfica 8
FAEB por entidad federativa, 2006
Millones de pesos



Fuente: VI Informe de Gobierno 2006, Vicente Fox; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006, SHCP.

Gráfica 9
FAEB por entidad federativa, 2006
Pesos por alumno



Fuente: VI Informe de Gobierno 2006, Vicente Fox; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006, SHCP.

De acuerdo a las graficas anteriores no existe una relación clara y directa de la asignación del FAEB, en el caso de los estados de México, Nuevo León y Jalisco, aunque en términos absolutos éstos reciben las mayores recursos del FAEB, en términos de su matrícula se ubican en las últimas posiciones.

Por otro lado, algunos estados han realizado esfuerzos importantes para aportar recursos cada vez mayores al financiamiento de la educación. Al revisar la estructura porcentual promedio del gasto público destinado a la educación básica,

durante el periodo 2000 – 2006, se observa que un grupo de cinco entidades federativas concentró en promedio el 35.9% de los recursos federales y estatales, en contraste las cinco entidades menos representativas, sólo captó en promedio el 4.4% de la distribución del gasto público.

A nivel de entidades federativas, la integración del gasto público educativo de nivel básico, según la información federal y estatal disponible para el periodo, presenta una alta proporción federal dentro del gasto educativo del nivel básico, registrándose en promedio 77.9%, mientras que las entidades federativas aportaron el 22.1% restante.

Existe una gran heterogeneidad en la carga educativa estatal financiada con recursos propios. En promedio 12 entidades federativas presentaron márgenes de financiamiento superiores a la media nacional, aportando desde un mínimo de 24.2% hasta un máximo de 41.2% de gasto educativo apoyado con recursos propios; ocho entidades canalizaron recursos que se ubicaban entre el rango de 11 y 22.1%; once entidades participaron en niveles de 1.7 y 9.8%, y al final de la escala se ubicó Oaxaca sin aportación estatal alguna a su gasto educativo.

Cuadro 10
Gasto Público en Educación Básica, 2000 – 2006
Estructura Porcentual e Integración Porcentual

Entidad Federativa	Estructura		
	Porcentual Promedio	Integración Porcentual	
Nacional	100.0	77.9	22.1
México	11.1	58.8	41.2
Distrito Federal	7.8	97.1	2.9
Veracruz	6.9	79.4	20.6
Jalisco	5.3	68.7	31.3
Chiapas	4.8	78.8	21.2
Michoacán	4.4	77.9	22.1
Puebla	4.2	75.8	24.2
Guerrero	3.9	90.2	9.8
Guanajuato	3.8	72.1	27.9
Oaxaca	3.8	100.0	0.0
Nuevo León	3.7	63.2	36.8
Baja California	3.5	61.8	38.2
Chihuahua	3.4	63.0	37.0
Tamaulipas	3.1	82.3	17.7
Sinaloa	2.7	70.6	29.4
Coahuila	2.6	81.2	18.8
Sonora	2.6	69.1	30.9
San Luis Potosí	2.4	92.8	7.2
Hidalgo	2.4	97.9	2.1
Tabasco	2.4	69.3	30.7
Durango	2.1	73.5	26.5
Yucatán	1.8	72.2	27.8
Zacatecas	1.8	83.7	16.3
Morelos	1.4	91.2	8.8
Nayarit	1.2	89.0	11.0
Querétaro	1.2	94.0	6.0
Tlaxcala	1.1	83.2	16.8
Quintana Roo	1.0	96.2	3.8
Aguascalientes	1.0	90.3	9.7
Campeche	1.0	95.1	4.9
Colima	0.7	91.9	8.1
Baja California Sur	0.7	98.3	1.7

Fuente: Información Federal: cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2005, 2006 Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre, SHCP. Información Estatal: Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, SEP.

Un indicador adicional que resulta ilustrativo en el financiamiento educativo del nivel básico, es la proporción que tiene el gasto estatal educativo con recursos propios, respecto de las transferencias federales del Ramo 28 recibidas por las entidades federativas, como participaciones en ingresos federales. Con este indicador se muestra igualmente la gran asimetría existente en el financiamiento de la educación básica, entre las entidades federativas.

Para el periodo 2000 – 2006, en 15 entidades se superó el promedio nacional de 20.7%, al ubicarse su gasto educativo entre 21.6% y 42.2% como proporción de sus participaciones. Por la carga financiera educativa sobresalen los casos de Baja California, Chihuahua, Durango y el estado de México. En seis entidades las proporciones se encuentran en el rango de 12.7 y 19.9%, en otras 10 entidades, los porcentajes van desde el 17 al 8.7% de sus participaciones federales; destacan, entre otros casos, los de Baja California Sur, Distrito Federal, Hidalgo, Quintana Roo y Querétaro.

En el caso de Oaxaca, no se identifica porcentaje alguno de las participaciones federales respecto del gasto educativo, toda vez que los servicios de educación básica se financian en su totalidad con recursos federales.

El caso Distrito Federal

El Distrito Federal en materia educativa ha tenido trato especial al ser el gobierno federal quien directamente provee el servicio público educativo. Cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), en 1992, se establecieron, por un lado, las reglas de procedimiento mediante las cuales la SEP ejecutaría la transferencia de esos dos niveles y modalidades educativas a los gobiernos de los estados, y, por otro, las reformas de tipo constitucional y legal que permitieran dotar de estabilidad y certidumbre a esa decisión, lo que finalmente ocurrió tanto con la reforma del artículo 3º

constitucional como, al año siguiente, con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE).

Sin embargo, y casi simultáneamente a la firma del ANMEB, el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), Manuel Camacho, y la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, pactaron, al margen de la SEP y de su titular Ernesto Zedillo, una serie de acuerdos para que, en el caso del Distrito Federal, dicha descentralización no prosperara.

Las razones fueron varias. Una fue el temor de Camacho de que las cotidianas tensiones políticas entre la SEP y el SNTE, por negociaciones salariales y demás, se trasladaran al DDF, pues éstas acarrearán no sólo una sangría de recursos sino un desgaste político permanente que desde luego Camacho no quería pagar. Otra fue que con el pacto entre Gordillo y el regente de la época, se ratificó la alianza que en ese momento existía entre ambos de cara a la sucesión presidencial de 1994, con lo cual, además, se vacunó al DDF de tener que enfrentarse con la CNTE y demás expresiones de la disidencia magisterial, particularmente aguerridas en el caso del DF, y Gordillo se desentendía de sus opositores dejándole todo el peso de los conflictos y de las negociaciones a la propia SEP.

Finalmente, el arreglo era muy cómodo para el gobierno de la ciudad pues no se vería en la necesidad de distraer recursos financieros, como sí lo hacen todos los gobiernos que firmaron la descentralización, para el gasto educativo. Desde entonces, lógicamente ninguno de los siguientes gobiernos capitalinos — Espinosa, Cárdenas, Robles y AMLO — han querido hacerle frente a esa situación anómala.

El problema central es que dicho esquema ha prevalecido hasta la fecha creando condiciones no sólo de profunda iniquidad respecto de todas las entidades federativas, que ya administran la educación básica y normal, sino también ubican al Distrito Federal en una situación de extralegalidad.

Esto, a razón de que en la fracción V III del artículo 3º constitucional establece que:

“El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”

Por su parte, el artículo 16 de la LGE dice que las atribuciones relativas a la educación básica “corresponderán, en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca”. Añade que el gobierno del DF “concurrirá al financiamiento de los servicios educativos” en el propio DF y hace la excepción en cuanto a la educación normal, que seguirían siendo prestados por la SEP.

Sin embargo, en el artículo 4º transitorio de la LGE se impuso el arreglo Camacho-Gordillo, pues se estableció que el proceso para que el gobierno del DF se encargara de la prestación de los servicios de educación básica “se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical”; es decir, nunca. Con ello, además de los factores propiamente educativos y políticos, se produjo una clara extralegalidad.

Dicho proceso, doce años después, está congelado y, aunque ya bajo el gobierno Fox, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se propuso terminar el proceso de “federalización” con la transferencia al DF de la educación básica y del subsistema tecnológico a los estados, hasta ahora el único progreso es la creación, en 2003 de una Unidad de Reestructuración de la SEP, que tenía como misión esas dos prioridades.

La realidad es que el DF vive, en este terreno, una situación de excepcional privilegio pues no afronta los problemas políticos naturales derivados de la relación entre los gobiernos estatales y las organizaciones sindicales; no tiene que desgastarse en cada negociación anual ni se ve en la necesidad de hacer aportaciones derivadas de esas negociaciones; no contribuye, en términos de equidad porcentual, como lo hacen todos los demás estados y su participación presupuestal neta.

En los últimos años se ha planteado la posibilidad de que el Distrito Federal se adhiera al Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación; la iniciativa de reforma al artículo 122 constitucional establece formalmente que el DF se hará cargo de la educación básica y contribuirá a ella con recursos equivalentes a los que, en promedio, aportan el resto de las entidades federativas.

Lo que hará la descentralización educativa es poner al DF en una situación de equidad respecto de otras entidades que sí asignan recursos propios para financiar esa inversión e, incluso, ni siquiera estará entre los que más ponen: estimaciones preliminares calculan que deberá dedicar entre 16 y 23% de recursos propios para pagar la educación básica, porcentaje muy por abajo del 60-63% que destinan los estados de México, Nuevo León y Jalisco.⁴⁰

⁴⁰ Granados, Otto, Educación en el D. F.: mitos y realidades, La Crónica de hoy, septiembre de 2006.

Cuadro 11
Gasto Público en Educación Básica Promedio, 2000 – 2006
Financiamiento Estatal vs Participaciones Federales
Millones de pesos de 2006

Entidad Federativa	Participaciones Federales	Gasto Educativo (Recursos Propios)	Gasto Educativo / Participaciones Federales
Nacional	1,958,996.0	404,873.9	20.7
Baja California	55,410.1	24,484.7	44.2
Chihuahua	58,554.4	23,389.9	39.9
Durango	26,542.4	10,446.7	39.4
México	226,143.6	83,660.0	37.0
Sinaloa	47,891.4	14,717.8	30.7
Michoacán	58,267.8	17,713.1	30.4
Yucatán	31,413.6	9,413.7	30.0
Nuevo León	90,709.3	25,068.4	27.6
Guanajuato	73,507.8	19,399.8	26.4
Jalisco	120,975.7	30,705.2	25.4
Sonora	60,370.9	14,778.5	24.5
Chiapas	73,524.0	18,528.3	24.2
Puebla	77,543.7	18,578.2	24.0
Veracruz	114,851.0	26,206.3	22.8
Zacatecas	25,375.6	5,479.0	21.6
Coahuila	47,372.5	9,414.6	19.9
Tlaxcala	19,532.0	3,509.2	18.0
Guerrero	41,887.0	7,039.4	16.8
Tamaulipas	62,165.4	9,949.5	16.0
Tabasco	93,666.2	13,120.3	14.0
Nayarit	19,746.0	2,515.1	12.7
San Luis Potosí	36,952.7	3,218.0	8.7
Morelos	29,400.1	2,314.0	7.9
Aguascalientes	23,020.1	1,704.1	7.4
Colima	15,218.3	1,068.2	7.0
Campeche	21,620.7	894.3	4.1
Querétaro	33,106.8	1,328.2	4.0
Quintana Roo	22,735.7	719.1	3.2
Hidalgo	36,505.8	913.1	2.5
Distrito Federal	250,478.6	4,370.4	1.7
Baja California Sur	13,299.8	226.5	1.7
Oaxaca	48,207.1	0.0	0.0

Fuente: Participaciones Federales: Cuenta de la Hacienda Pública Federal SHCP - UCEF; Gasto Educativo: Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal. SEP.

Los estudios del tema llegan a la misma conclusión: no existe una relación entre los recursos del FAEB que reciben las entidades federativas con el número de estudiantes de sus respectivos sistemas educativos, no se premia el esfuerzo por brindar educación de calidad. Tampoco existe una relación aparente entre el grado de marginación del estado y las contribuciones que para el gasto educativo recibe por parte de la federación.

Existe un déficit en educación básica, generado por el proceso de descentralización de la educación en las finanzas públicas de las entidades federativas, situación que conlleva a la necesidad de actualizar la fórmula de distribución de recursos del FAEB, contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, y de resolver la inequidad entre las entidades federativas.

3.3 Propuesta

La descentralización de la prestación de los servicios de educación a las entidades federativas, ha causado presiones en las finanzas públicas estatales, en la medida que los recursos transferidos han resultado insuficientes para atender la demanda.

De acuerdo al artículo 27, Fracciones I y II de la Ley de Coordinación Fiscal, el monto del FAEB se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente considerando el número de planteles y la plantilla de personal, basados en los acuerdos de descentralización que derivaron del ANMEB (1992), por lo que las inequidades en la distribución realizada en aquel momento, se han mantenido.

Desde la creación del FAEB, se tenía conocimiento de la falta de vinculación de estos recursos con la población en edad escolar, así como con incentivos para mejorar la calidad en la educación. Lo que es más, dicha distribución no ha sido

revisada por la SEP o la SHCP, aspecto que hace que prevalezca ineficiente la asignación de recursos del Fondo más cuantioso del Ramo 33.

En la exposición de motivos de la iniciativa que reformó a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997 se afirmó lo siguiente: *“...sí bien la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica proporciona certidumbre a todas las partes y permite la atención de rezagos, también debe señalarse que la distribución actual de recursos puede mejorar y propiciar la mayor equidad y eficiencia en el ejercicio del gasto”*.

El gran peso que tiene el FAEB en el Ramo 33, e incluso dentro del gasto nacional en educación, ubica al Fondo en el centro de la discusión en torno a la transparencia de la coordinación fiscal, ya que la ausencia de criterios o fórmula de distribución, y la falta de vinculación de estos criterios con la problemática real que presentan los estados en materia de educación, tienden a debilitar la eficiencia con que se están ejerciendo los recursos federales en materia de educación, sin contribuir a una mayor equidad. Por ello es indispensable mejorar no sólo la cantidad de los recursos, sino su eficacia, sobre todo, si se considera que las demandas sociales, tanto en servicios como en infraestructura son crecientes.

En base a los anteriores argumentos se presentan las siguientes propuestas para mejorar los mecanismos a través de los cuales se asignan los recursos del FAEB.

3.3.1 Propuesta 1 :

Igualar, con respecto a la media nacional, el FAEB por alumno de los estados que tienen una asignación menor al promedio nacional.

El cuadro muestra el FAEB ejercido en 2006, dividido entre la matrícula escolar para el ciclo 2005 – 2006 y presenta el costo que tendría igualar con la media a los estados que tienen una asignación por debajo del promedio.

Esta propuesta tiene un costo de 13.0 mil millones de pesos.

Solo beneficiaría a los estados que en mayor medida han padecido los efectos de la descentralización educativa, los que se verían compensados con un aumento en su presupuesto anual.

	Millones de pesos
1. Estado de México	6,216.4
2. Guanajuato	2,142.3
3. Puebla	2,083.6
4. Jalisco	1,968.6
5. Nuevo León	597.5

Los recursos se transferirían a través de un Fondo Especial de Compensación, canalizado a través del Ramo 33; lo que haría necesario reformar la Ley de Coordinación Fiscal.

Cuadro 12
FAEB por alumno, 2006
Diferencia con la Media Nacional

	FAEB (pesos por alumno ^{1/})	Diferencia con la Media Nal. (pesos)	Multiplicado por la Matrícula
Baja California Sur	15,983.9		
Campeche	14,387.1		
Colima	14,247.2		
Nayarit	13,188.9		
Distrito Federal ^{2/}	11,947.6		
Zacatecas	11,901.7		
Durango	11,488.2		
Hidalgo	10,791.8		
Tamaulipas	10,776.4		
Guerrero	10,758.4		
Quintana Roo	10,480.6		
Oaxaca	10,438.9		
Coahuila	10,209.8		
San Luis Potosí	10,060.9		
Tlaxcala	9,519.4		
Baja California	9,340.9		
Morelos	9,269.9		
Aguascalientes	9,164.2		
Michoacán	9,149.3		
Yucatán	8,789.7		
Sonora	8,782.3		
Veracruz	8,535.7		
Tabasco	8,358.9		
Sinaloa	8,343.2		
Querétaro	8,183.8		
Chiapas	8,139.1		
Chihuahua	7,939.2		
Media Nacional	7,813.3		
Nuevo León	7,151.8	661.4	597,516,451.2
Jalisco	6,551.9	1,261.3	1,968,675,378.2
Puebla	6,316.7	1,496.5	2,083,639,986.0
Guanajuato	6,096.5	1,716.8	2,142,336,741.8
México	5,921.4	1,891.8	6,216,372,197.7
Sumatoria			13,008,540,754.9

1/ Matrícula 2005-2006, Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

2/ Para el DF se consideró el Ramo 25.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006, SHCP.

Sin embargo, esta propuesta aunque mejora la equidad en la distribución del gasto en educación básica, no resuelve el problema estructural de su asignación anual, la cual no parece responder a la demanda educativa, a juzgar por las disparidades entre las tasas de crecimiento del FAEB y la matrícula:

	Tasa de crecimiento 2006/2005	
	Matrícula	FAEB*
? Distrito Federal	-0.5	10.0
? Hidalgo	-0.1	11.8
? Coahuila	1.5	15.1
? Campeche	2.4	18.0
? Chihuahua	5.3	2.3
? Estado de México	2.8	1.6

*Tasa Real

Como se puede observar, el crecimiento en el monto del FAEB no guarda correspondencia con el crecimiento en el número de alumnos. Una partida presupuestal que equivale a la tercera parte del gasto federalizado debe estar vinculada a la matrícula escolar, este es el sentido de la siguiente propuesta.

3.3.2 Propuesta 1-A:

Igualar el crecimiento anual del FAEB en términos reales con el crecimiento de la matrícula escolar.

Con esta mecánica el monto anual del FAEB en término reales crecería en la misma proporción que el número de alumnos, esta es una forma de vincular las necesidades educativas de cada estado con el gasto en educación básica.

No obstante, a las entidades con un crecimiento negativo, se les regularizaría – en términos reales – el FAEB del año anterior, con ello se mantendría el gasto real en educación básica para estas entidades. En cambio, en los estados donde creciera la demanda por educación básica, aumentarían también los recursos reales para su atención. La medida tiene las siguientes virtudes:

- ? Establece una regla clara para la asignación anual del FAEB.
- ? No la deja suelta y sujeta a criterios inerciales o a labores de cabildeo.
- ? Evita que aumenten las desigualdades en la distribución de estos recursos, al vincular su asignación con las necesidades educativas expresadas en el crecimiento anual de la matrícula escolar.

El cuadro siguiente resume las propuestas:

1. La primera columna presenta el FAEB, tal como está reportado en la Cuenta Pública de 2006.
2. La segunda lo presenta una vez ajustado con respecto a la media.
3. La tercera contiene el crecimiento de la matrícula.
4. La cuarta muestra cómo sería la asignación del FAEB ajustado con la media y considerando el crecimiento de la matrícula; es decir, esta columna incorpora las dos propuestas.

Cuadro 13 FAEB 2006

millones de pesos				
Entidad	FAEB	FAEB propuesta 1A	Matrícula ¹ (Tasa de crecimiento)	FAEB propuesta 1A
Total	195,520.4	208,528.9	1.6	211,865.4
Aguascalientes	2,448.7	2,448.7	3.3	2,529.5
Baja California	6,127.6	6,127.6	6.9	6,550.4
Baja California Sur	1,846.1	1,846.1	2.5	1,892.3
Campeche	2,588.2	2,588.2	2.4	2,650.4
Coahuila	5,986.0	5,986.0	1.5	6,075.8
Colima	1,786.6	1,786.6	0.4	1,793.7
Chiapas	10,204.0	10,204.0	0.7	10,275.5
Chihuahua	5,975.1	5,975.1	5.3	6,291.7
<i>Distrito Federal</i> ²	<i>21,098.2</i>	<i>21,098.2</i>	<i>-0.5</i>	<i>21,098.2</i>
Durango	4,342.5	4,342.5	1.4	4,403.3
Guanajuato	7,607.8	9,750.2	1.9	9,935.4
Guerrero	9,783.7	9,783.7	0.6	9,842.4
<i>Hidalgo</i>	<i>6,588.4</i>	<i>6,588.4</i>	<i>-0.1</i>	<i>6,588.4</i>
Jalisco	10,226.2	12,194.9	1.5	12,377.8
México	19,457.2	25,673.6	2.8	26,392.4
<i>Michoacán</i>	<i>9,160.3</i>	<i>9,160.3</i>	<i>-0.7</i>	<i>9,160.3</i>
Morelos	3,543.0	3,543.0	2.9	3,645.7
Nayarit	2,963.6	2,963.6	0.4	35,130.7
Nuevo León	6,461.0	7,058.5	3.4	7,298.5
Oaxaca	10,636.2	10,636.2	1.0	10,742.5
Puebla	8,794.8	10,878.4	1.3	11,019.8
Querétaro	3,263.7	3,263.7	1.3	3,306.1
Quintana Roo	2,733.3	2,733.3	4.2	2,848.1
<i>San Luis Potosí</i>	<i>6,303.1</i>	<i>6,303.1</i>	<i>-0.5</i>	<i>6,303.1</i>
Sinaloa	5,128.6	5,128.6	2.0	5,231.1
Sonora	4,827.6	4,827.6	3.4	4,991.8
<i>Tabasco</i>	<i>4,471.2</i>	<i>4,471.2</i>	<i>0.0</i>	<i>4,471.2</i>
Tamaulipas	7,298.9	7,298.9	4.1	7,598.1
Tlaxcala	2,567.4	2,567.4	1.3	2,600.8
Veracruz	14,612.3	14,612.3	0.6	14,700.0
<i>Yucatán</i>	<i>3,633.7</i>	<i>3,633.7</i>	<i>-1.6</i>	<i>3,633.7</i>
Zacatecas	4,153.7	4,153.7	0.4	4,170.3

1/ Matrícula 2005-2006, Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

2/ Para el DF se consideró el Ramo 25.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006, SHCP.

El costo de esta segunda propuesta es ligeramente mayor (16.3 miles de millones de pesos vs 13.0 mil millones de pesos)

Esto obedece a que el FAEB, una vez ajustado para los estados que están debajo de la media, se asigna en función del crecimiento de la matrícula escolar.

El mayor incremento (6.2 miles de millones de pesos) lo tendría el Estado de México y, además, sería la entidad con la mayor asignación (25.6 miles de millones de pesos), esto se explica por el hecho de que el estado de México tiene la matrícula más alta del país (3.2 millones de alumnos inscritos en la educación básica).

Salvo seis entidades, las cuales tienen crecimientos negativos en la matrícula, las 26 restantes presentan un aumento en el FAEB, según se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 14
FAEB, 2006
Millones de pesos

Entidad	FAEB propuesta 1A	Entidad	FAEB propuesta 1 ^a
Nacional	16,345.0		
Aguascalientes	80.8	Morelos	102.7
Baja California	422.8	Nayarit	32,167.1
Baja California Sur	46.2	Nuevo León	837.5
Campeche	62.1	Oaxaca	106.4
Coahuila	89.8	Puebla	2,225.1
Colima	7.1	Querétaro	42.4
Chiapas	71.4	Quintana Roo	114.8
Chihuahua	316.7	San Luis Potosí	0.0
Distrito Federal*	0.0	Sinaloa	102.6
Durango	60.8	Sonora	164.1
Guanajuato	2,367.6	Tabasco	0.0
Guerrero	58.7	Tamaulipas	299.3
Hidalgo	0.0	Tlaxcala	33.4
Jalisco	2,151.6	Veracruz	87.7
México	6,935.2	Yucatán	0.0
Michoacán	0.0	Zacatecas	16.6

* Se considero el Ramo 25. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006. SHCP.

El último cuadro compara el FAEB por alumno:

Las diferencias se han reducido como lo muestra el valor de la desviación estándar, indicador que refleja la dispersión con respecto a la media.

Las desigualdades no aumentarían porque en lo sucesivo el FAEB se asignaría en función del crecimiento de la matrícula.

Esto se debe a que, además de que el FAEB se ajustó con respecto a la media, el estado obtuvo un incremento igual al crecimiento de la matrícula, el cual es mayor al promedio nacional y con ello mejoró su posición.

Cuadro 15
FAEB, 2006

Entidad	FAEB (pesos por alumno)		Entidad	FAEB (pesos por alumno)	
	Ejercido	Propuesta 1A		Ejercido	Propuesta 1A
Nacional	7,813.3	8,466.4			
Aguascalientes	9,164.2	9,466.6	Morelos	9,269.9	9,538.7
Baja California	9,340.9	9,985.4	Nayarit	13,188.9	156,344.7
Baja California Sur	15,983.9	16,383.5	Nuevo León	7,151.8	8,078.9
Campeche	14,387.1	14,732.4	Oaxaca	10,438.9	10,543.3
Coahuila	10,209.8	10,363.0	Puebla	6,316.7	7,914.8
Colima	14,247.2	14,304.2	Querétaro	8,183.8	8,290.2
Chiapas	8,139.1	8,196.1	Quintana Roo	10,480.6	10,920.8
Chihuahua	7,939.2	8,360.0	San Luis Potosí	10,060.9	10,060.8
Distrito Federal/1	11,947.6	11,947.6	Sinaloa	8,343.2	8,510.1
Durango	11,488.2	11,649.0	Sonora	8,782.3	9,080.9
Guanajuato	6,096.5	7,961.7	Tabasco	8,358.9	8,358.9
Guerrero	10,758.4	10,822.9	Tamaulipas	10,776.4	11,218.3
Hidalgo	10,791.8	10,791.8	Tlaxcala	9,519.4	9,643.2
Jalisco	6,551.9	7,930.5	Veracruz	8,535.7	8,587.0
México	5,921.4	8,032.0	Yucatán	8,789.7	8,789.8
Michoacán	9,149.3	9,149.3	Zacatecas	11,901.7	11,949.3
Desviación Estándar				2,414.3	2,559.8

1/ Para el DF se consideró el Ramo 25. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006, SHCP.

Adicionalmente a lo presentado en esta propuesta, un elemento que también forma parte de la solución de la ineficiencia en el ejercicio del gasto educativo, es lo relacionado con el papel del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) en las negociaciones salariales del magisterio.

Cabe señalar que las autoridades estatales tienen un margen de decisión mínimo en los procesos de negociación laboral colectiva, porque las decisiones respecto a los incrementos salariales se realizan entre la Federación y el Sindicato Nacional de Trabajadores, sin intervención de los Gobiernos Estatales. Esto tiene importantes repercusiones sobre sus finanzas por las homologaciones que de los acuerdos deriva para el personal de las escuelas a cargo del gobierno estatal.

Por otro lado, no todos los conceptos de ingresos que se manejan por los Gobiernos Federal y Estatales son similares, o no son coincidentes en sus cifras, como en los casos de días de aguinaldo, prima vacacional, seguros de vida, vales de despensa, etc. Existen casos en que la Secretaría de Educación Pública (SEP) autorizaba determinada prestación para ese ejercicio fiscal únicamente, pero al sentarse el precedente, el Sindicato reclamaba dichas prestaciones en los años subsecuentes, teniendo el Gobierno Estatal que cubrirla con sus propios recursos.

A partir de la descentralización, los Gobiernos estatales han tenido que cubrir en determinadas ocasiones al ISSSTE importantes cantidades no radicadas por el Gobierno Federal para este fin, relativas a las aportaciones de seguridad social del personal transferido de las escuelas que antes estaban a cargo de la Federación.

Las entidades federativas en desventaja han optado por alternativas como controversias constitucionales⁴¹; otros recursos legales y requerimientos de

⁴¹ Las autoridades de Tlaxcala y Oaxaca expresaron su necesidad de devolver los servicios educativos al gobierno federal, pues no tenían recursos para hacer frente a las erogaciones del sector educativo. Más recientemente, Zacatecas anunció que iniciaría el proceso para dar por terminados el contenido y los efectos derivados del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los convenios que se desprenden del mismo, celebrados por una parte, el Ejecutivo Federal y por la otra, el Ejecutivo del Estado, para que las obligaciones ahí incluidas y la aplicación de los recursos sean instrumentadas por el Gobierno Federal. El Universa, 4 de septiembre de 2005.

apoyos extraordinarios cuyo alcance es coyuntural, pero que no resuelven los problemas de orden estructural.

En la medida de que las secciones del SNTE tengan capacidad de acción colectiva, desplazando las disputas estatales al ámbito nacional, es difícil que un estado realice esfuerzos por cambiar las condiciones de sus sistemas educativos, no importando los incentivos que el gobierno federal pretenda dar a través de fondos nuevos o mayores recursos a quienes mejor desempeño en educación demuestren.

3.4 Reforma Integral de la Hacienda Pública

En la reciente entrega del Ejecutivo Federal de la Iniciativa de Reforma Integral de la Hacienda Pública al Congreso, se planteó reformar en diferentes artículos la Ley de Coordinación Fiscal. Entre estas modificaciones se tomó en cuenta definir los mecanismos de asignación de los recursos del FAEB a través de la siguiente fórmula.

Artículo 27.-

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se distribuirá cada año de acuerdo con la siguiente fórmula.⁴²

$$T_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB_t - FAEB_{t-1}) (0.3C1_{i,t} + 0.6C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

En donde:

$$C1_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_i B_{i,t}}$$

⁴² Reforma Integral de la Hacienda Pública, en el documento Leyes del Federalismo, SHCP, 2007.

Y

$$B_{i,t} = \left(\frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{i,t-1}} \right) M_{i,t-1}.$$

El coeficiente $C1_{i,t}$ se calculará para cada Estado solamente cuando $B_{i,t}$ sea positivo, de lo contrario valdrá cero. De la misma forma, la sumatoria será solamente sobre aquellos Estados para los que $B_{i,t}$ sea positivo.

$$C2_{i,t} = \frac{M_{i,t-1}}{\sum_i M_{i,t-1}},$$
$$C3_{i,t} = \frac{IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}{\sum_i IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}.$$

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$, y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de la entidad i en el año en que se realiza el cálculo.

$T_{i,t}$ es la aportación del Fondo al que se refiere este artículo, que corresponde al Estado i en el año para el cual se realiza el cálculo.

$T_{i,t-1}$ es la aportación del Fondo al que se refiere este artículo que le correspondió al Estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$FAEB_t$ es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año para el cual se efectúa el cálculo.

$FAEB_{t-1}$ es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$M_{i,t-1}$ es la matrícula pública de educación básica que determinará la Secretaría de Educación Pública a través de reglas de carácter general para el Estado i en el año t .

MN_{t-1} es la matrícula pública nacional de educación básica que determinará la Secretaría de Educación Pública a través de reglas de carácter general en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IC_{i,t}$ es un índice de calidad educativa que determinará la Secretaría de Educación Pública a través de reglas de carácter general para el Estado i en el año t .

S_i es la sumatoria sobre todos los Estados de la variable que le sigue.

La mecánica que propone el Ejecutivo Federal pretende ajustar los criterios de distribución de los recursos del FAEB, sin modificar la forma de su incremento, de tal manera que se conserve el monto nominal actual de las transferencias para cada entidad hacia el futuro y el incremento en el fondo se distribuya en un 60% de acuerdo a la matrícula de cada entidad, en un 30% entre las entidades que tengan una transferencia federal por alumno por debajo del promedio nacional, y en un 10% entre todas las entidades de acuerdo a un índice de calidad educativa determinado por la Secretaría de Educación Pública.

En resumen, la propuesta del ejecutivo federal busca dar un matiz fundamentalmente competitivo al Federalismo Educativo (competencia por la matrícula y la calidad); cuando la realidad obliga a plantear un sistema cooperativo, en el que los estados y el gobierno federal trabajen conjuntamente para superar los rezagos educativos y elevar la calidad.

Los aciertos de la fórmula presentada (después de realizar un ejercicio matemático – véase cuadro 16 –) es la vinculación directa del FAEB con la matrícula escolar.

Sin embargo, los desaciertos que presenta ésta fórmula son:

- ? *El componente fijo de los recursos del FAEB en el futuro se verá disminuido*; ya que se plantea que el monto asignado al FAEB en 2007 se tomará en términos nominales, por lo cual el impacto de la inflación irá reduciendo esta bolsa de recurso. En este caso convendría tomar en cuenta el valor real del FAEB 2007 y no el valor nominal.

- ? *El coeficiente vinculado al FAEB por alumno puede ser negativo en algunas entidades*. De acuerdo a la fórmula de ser negativo este coeficiente el valor será cero, lo que significa una pérdida para las entidades en esta situación. El criterio de compensar a los estados con erogaciones por alumno del FAEB inferiores al promedio nacional puede considerarse apropiado, en la práctica su aplicación es muy inequitativa, ya que 90% de los fondos aplicados con este propósito sería sólo para cuatro entidades y 22 no recibirían nada.

- ? La incorporación de *la calidad educativa* en la fórmula de distribución de recursos. La calidad es, sin duda, una preocupación fundamental para todos los actores de la educación básica en México. No se trata sólo de analizar las bajas posiciones que el país ocupa en las comparaciones internacionales sino también de reconocer que una educación de calidad hace una contribución fundamental al desarrollo del capital humano. Sin embargo, la heterogeneidad regional (no sólo en el sistema educativo) del país, pone en desventaja a los estados con amplios rezagos contra los estados con una mayor dinámica productiva; lo cuál implica una competencia desigual desde el principio entre las entidades federativas y que sólo puede dar como resultado mantener la misma tendencia de rezagos.

Cuadro 16

Distribución del FAEB por Entidad Federativa

Nuevo Mecanismo

El FAEB se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + (FAEB_t - FAEB_{t-1}) (0.3 C1_{i,t} + 0.6 C2_{i,t} + 0.1 C3_{i,t})$$

Entidad	millones de pesos					millones de pesos			
	FAEB Presupuestado	2006 ²	2007	?FAEB ³	Coefficiente ⁴	?FAEB*Coefficiente	T _{i,t}	FAEB _{i,t} ⁵	Diferencia
TOTAL	189,155.8	177,643.5	189,155.8	11,512.3	1.0000	11,512.3	200,668.1	200,668.1	0
Aguascalientes	2,465.4				0.0075	86.0	2,551.4	2,615.5	-64
Baja California	5,716.9				0.0183	211.1	5,927.9	6,064.8	-137
Baja California Sur	1,837.6				0.0032	37.2	1,874.8	1,949.5	-75
Campeche	2,442.9				0.0050	57.9	2,500.8	2,591.6	-91
Coahuila	5,657.3				0.0164	188.6	5,845.9	6,001.6	-156
Colima	1,737.2				0.0035	40.3	1,777.5	1,842.9	-65
Chiapas	10,456.2				0.0350	403.4	10,859.6	11,092.6	-233
Chihuahua	5,777.6				0.0285	327.8	6,105.4	6,129.2	-24
Durango	4,325.7				0.0106	121.6	4,447.3	4,589.0	-142
Guanajuato	7,449.8				0.0349	401.5	7,851.3	7,903.2	-52
Guerrero	9,565.5				0.0254	292.6	9,858.0	10,147.6	-290
Hidalgo	6,259.4				0.0171	196.4	6,455.8	6,640.3	-185
Jalisco	9,591.8				0.1062	1,223.1	10,814.9	10,175.6	639
México	17,290.5				0.2876	3,311.3	20,601.8	18,342.8	2,259
Michoacán	9,136.7				0.0280	322.1	9,458.8	9,692.8	-234
Morelos	3,601.0				0.0107	123.0	3,724.0	3,820.2	-96
Nayarit	2,922.7				0.0063	72.3	2,995.0	3,100.5	-106
Nuevo León	6,419.5				0.0457	525.7	6,945.2	6,810.2	135
Oaxaca	10,430.8				0.0285	327.8	10,758.7	11,065.7	-307
Puebla	8,472.5				0.0996	1,146.2	9,618.7	8,988.1	631
Querétaro	3,104.2				0.0142	163.6	3,267.8	3,293.1	-25
Quintana Roo	2,658.0				0.0073	83.9	2,741.9	2,819.7	-78
San Luis Potosí	5,996.8				0.0175	201.6	6,198.3	6,361.7	-163
Sinaloa	5,128.7				0.0172	197.8	5,326.5	5,440.9	-114
Sonora	4,838.5				0.0154	176.9	5,015.3	5,133.0	-118
Tabasco	4,435.1				0.0149	172.1	4,607.2	4,705.0	-98
Tamaulipas	6,831.3				0.0189	217.9	7,049.3	7,247.1	-198
Tlaxcala	2,495.2				0.0075	86.8	2,582.0	2,647.1	-65
Veracruz	14,665.3				0.0478	550.8	15,216.0	15,557.8	-342
Yucatán	3,603.9				0.0116	133.0	3,736.9	3,823.2	-86
Zacatecas	4,141.7				0.0098	112.3	4,254.0	4,393.8	-140

1/ FAEB, Decreto de Presupuesto de Egresos 2007, SHCP.

2/ FAEB presupuestado para el ejercicio fiscal 2006, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SHCP

3/ El incremento se estimó de la diferencia del monto presupuestado para el FAEB 2006-2007.

4/ El cálculo sólo toma en cuenta C1 y C2 de la fórmula presentada en la Reforma Hacendaria.

5/ Distribución FAEB por el método anterior.

C1= Diferencia del FAEB por alumno nacional y FAEB por alumno estatal ponderado por la matrícula de educación básica y el promedio nacional.

C2= Crecimiento de la matrícula de educación básica ponderado por el nivel nacional.

3.5 Conclusiones

El acuerdo base de la federalización educativa de 1992, se encuentra agotado en sus términos; se requiere de nuevas vías de gestión para enfrentar rezagos, y permitirle a las entidades allegarse de más recursos y mejor enfocados.

De hecho, al mismo tiempo que se diseñen alternativas para la distribución del gasto federal en el sector, será necesario elaborar mecanismos compensatorios para aquellas entidades que realizan esfuerzos financieros para la provisión del servicio, así como incentivos que estimulen a que el resto de gobiernos locales incrementen su participación de recursos propios destinados a la educación.

En torno a la problemática del FAEB diferentes grupos de trabajo de la CONAGO y algunos legisladores han presentado propuestas alternas que hacen evidente los esfuerzos encaminados a solucionar el déficit del sector educativo en las entidades federativas.

Se necesita con urgencia una estrategia que nos lleve a la equidad educativa a partir de un verdadero federalismo, entendido éste como una estrategia promotora de cambios estructurales, de coordinación y vinculación entre las autoridades educativas locales y la Federación.

Es necesario lograr la cobertura universal (prácticamente conseguida en educación primaria: 99.7%) en educación preescolar, secundaria y media superior, donde los rezagos son todavía considerables, además de ir cerrando la enorme brecha en educación superior respecto de los parámetros de la UNESCO.

Igualmente, es necesario realizar una profunda reforma del sistema educativo para elevar su calidad y rendimiento. Ampliar y modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros de enseñanza; crear nuevas instituciones educativas y construir nuevos planteles, particularmente en las regiones de mayor rezago;

aumentar el personal docente y lograr la capacitación sistemática del profesorado; mejorar los métodos de enseñanza-aprendizaje y la calidad de los programas educativos; promover la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones; lograr una mayor correspondencia entre la oferta educativa, las prioridades del desarrollo nacional y las realidades (y tendencias) de los mercados de trabajo, son tareas que México debe realizar.

Desde luego, el crecimiento económico sostenido que incremente el empleo formal y el ingreso de los jefes de familia, permitiendo la dedicación de sus hijos al estudio, necesita el reforzamiento de los programas de combate a la pobreza, así como la ampliación de los apoyos e incentivos para el acceso y permanencia de niños y jóvenes en el sistema de enseñanza, son también factores cruciales para mejorar el desempeño educativo y dejar atrás el subdesarrollo.

Anexo Estadístico

Cuadro A
México: Producto Interno Bruto 1980-2006

Año	Producto Interno Bruto		
	Millones de pesos	Millones de pesos a precios de 2007 ¹	Tasa de Crecimiento Anual
1980	4,718	4,897,102	--
1981	6,467	5,369,774	8.5
1982	10,412	5,271,587	-0.5
1983	18,755	5,122,593	-3.5
1984	30,919	5,304,373	3.4
1985	50,152	5,394,156	2.2
1986	82,318	5,241,659	-3.1
1987	203,341	5,363,427	1.7
1988	412,821	5,413,448	1.3
1989	544,978	5,633,885	4.2
1990	734,802	5,932,818	5.1
1991	945,190	6,177,768	4.2
1992	1,123,936	6,395,578	3.6
1993	1,256,196	6,519,140	2.0
1994	1,423,364	6,811,133	4.4
1995	1,840,431	6,382,278	-6.2
1996	2,529,909	6,724,294	5.2
1997	3,179,120	7,177,086	6.8
1998	3,848,218	7,524,743	5.0
1999	4,600,488	7,818,138	3.8
2000	5,497,736	8,329,606	6.6
2001	5,811,776	8,315,612	0.0
2002	6,267,474	8,387,212	0.8
2003	6,895,357	8,499,273	1.4
2004	7,713,796	8,857,000	4.2
2005	8,366,205	9,109,292	3.0
2006	9,155,490	9,475,932	4.2
2007 ²	9,809,200	9,809,200	3.5

Fuente: Bases de Datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados.

1/ Cifras deflacionadas con el deflactor implícito del PIB publicado por el INEGI de forma trimestral.

2/ Estimación del documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el art. 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cuadro B

México: Gasto Neto Total, Gasto Programable y Gasto No Programable 1980-2006

Año	millones de pesos corrientes			millones de pesos a precios de 2007 ^{1/}			% del PIB		
	Gasto Neto	Gasto	Gasto No	Gasto Neto	Gasto	Gasto No	Gasto Neto	Gasto	Gasto No
	Total	Programable	Programable	Total	Programable	Programable	Total	Programable	Programable
1980	1,451	1,160	291	1,506,002	1,203,735	302,267	30.8	24.6	6.2
1981	2,341	1,804	537	1,943,600	1,497,508	446,092	36.2	27.9	8.3
1982	4,397	2,643	1,754	2,226,276	1,338,374	887,903	42.2	25.4	16.8
1983	7,462	4,246	3,216	2,038,143	1,159,764	878,379	39.8	22.6	17.1
1984	11,711	7,141	4,569	2,009,048	1,225,137	783,911	37.9	23.1	14.8
1985	18,112	10,573	7,539	1,948,037	1,137,138	810,899	36.1	21.1	15.0
1986	33,496	17,197	16,299	2,132,889	1,095,022	1,037,867	40.7	20.9	19.8
1987	84,977	39,223	45,754	2,241,404	1,034,560	1,206,844	41.8	19.3	22.5
1988	158,759	74,222	84,537	2,081,850	973,293	1,108,558	38.5	18.0	20.5
1989	175,276	88,273	87,003	1,811,971	912,553	899,418	32.2	16.2	16.0
1990	210,837	117,122	93,715	1,702,307	945,648	756,659	28.7	15.9	12.8
1991	227,732	148,879	78,853	1,488,458	973,075	515,383	24.1	15.8	8.3
1992	258,833	178,266	80,567	1,472,846	1,014,395	458,451	23.0	15.9	7.2
1993	286,285	206,987	79,298	1,485,703	1,074,178	411,524	22.8	16.5	6.3
1994	327,655	249,481	78,175	1,567,906	1,193,823	374,083	23.0	17.5	5.5
1995	429,725	290,424	139,301	1,490,207	1,007,136	483,071	23.3	15.8	7.6
1996	587,422	403,450	183,972	1,561,320	1,072,336	488,983	23.2	15.9	7.3
1997	755,816	528,124	227,692	1,706,307	1,192,277	514,031	23.8	16.6	7.2
1998	830,487	600,583	229,904	1,623,921	1,174,370	449,550	21.6	15.6	6.0
1999	1,022,594	711,228	311,366	1,737,812	1,208,672	529,140	22.2	15.5	6.8
2000	1,243,127	855,286	387,841	1,883,458	1,295,842	587,616	22.6	15.6	7.1
2001	1,327,188	937,214	389,974	1,898,969	1,340,985	557,983	22.8	16.1	6.7
2002	1,484,256	1,078,861	405,395	1,986,250	1,443,745	542,505	23.7	17.2	6.5
2003	1,670,796	1,241,853	428,943	2,059,437	1,530,718	528,719	24.2	18.0	6.2
2004	1,802,610	1,326,952	475,658	2,069,762	1,523,610	546,151	23.4	17.2	6.2
2005	1,979,808	1,477,368	502,440	2,155,655	1,608,588	547,067	23.6	17.6	6.0
2006 ^c	2,255,124	1,656,807	598,317	2,334,054	1,714,795	619,258	21.6	15.4	6.2
2007 ^a	2,260,413	1,661,021	599,391	2,260,413	1,661,021	599,391	23.0	16.9	6.1

Fuente: Bases de Datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados.

1/ Cifras deflacionadas con el deflactor implícito del PIB publicado por el INEGI de forma trimestral.

c= al cierre; a= aprobado

Cuadro C

México: Clasificación Funcional del Gasto

Año	millones de pesos corrientes				millones de pesos a precios de 2007/1				% del PIB			
	Gasto	Desarrollo	Desarrollo	Gobierno/2	Gasto	Desarrollo	Desarrollo	Gobierno/2	Gasto	Desarrollo	Desarrollo	Gobierno/2
	Programable	Social	Económico		Programable	Social	Económico		Programable	Social	Económico	
1980	1,160	360	715	85	1,203,735	373,754	741,904	88,078	24.6	7.6	15.1	1.8
1981	1,804	563	1,131	110	1,497,508	467,395	938,859	91,255	27.9	8.7	17.5	1.7
1982	2,643	894	1,589	160	1,338,374	452,836	804,715	80,822	25.4	8.6	15.3	1.5
1983	4,246	1,190	2,799	257	1,159,764	325,032	764,426	70,305	22.6	6.3	14.9	1.4
1984	7,141	1,974	4,689	478	1,225,137	338,653	804,463	82,021	23.1	6.4	15.2	1.5
1985	10,573	3,291	6,518	765	1,137,138	353,914	700,998	82,227	21.1	6.6	13.0	1.5
1986	17,197	5,271	10,716	1,210	1,095,022	335,649	682,319	77,054	20.9	6.4	13.0	1.5
1987	39,223	11,996	24,555	2,672	1,034,560	316,405	647,666	70,489	19.3	5.9	12.1	1.3
1988	74,222	23,727	44,838	5,656	973,293	311,141	587,978	74,174	18.0	5.7	10.9	1.4
1989	88,273	31,332	49,157	7,784	912,553	323,908	508,174	80,471	16.2	5.7	9.0	1.4
1990	117,122	44,771	61,301	11,050	945,648	361,486	494,943	89,220	15.9	6.1	8.3	1.5
1991	148,879	65,994	66,810	16,075	973,075	431,338	436,672	105,065	15.8	7.0	7.1	1.7
1992	178,266	87,161	74,008	17,098	1,014,395	495,973	421,128	97,294	15.9	7.8	6.6	1.5
1993	206,987	106,699	78,722	21,567	1,074,178	553,721	408,536	111,921	16.5	8.5	6.3	1.7
1994	249,481	131,592	90,066	27,823	1,193,823	629,697	430,986	133,140	17.5	9.2	6.3	2.0
1995	290,424	155,249	103,403	31,771	1,007,136	538,375	358,584	110,176	15.8	8.4	5.6	1.7
1996	403,450	212,112	149,343	41,995	1,072,336	563,776	396,941	111,620	15.9	8.4	5.9	1.7
1997	528,124	274,757	189,332	64,035	1,192,277	620,282	427,431	144,563	16.6	8.6	6.0	2.0
1998	600,583	347,511	188,574	64,498	1,174,370	679,517	368,734	126,119	15.6	9.0	4.9	1.7
1999	711,228	433,375	192,849	85,004	1,208,672	736,484	327,730	144,458	15.5	9.4	4.2	1.8
2000	855,286	519,240	220,469	115,577	1,295,842	786,699	334,032	175,111	15.6	9.4	4.0	2.1
2001	937,214	580,502	242,616	114,096	1,340,985	830,595	347,140	163,251	16.1	10.0	4.2	2.0
2002	1,078,861	642,630	316,727	119,504	1,443,745	859,975	423,848	159,922	17.2	10.3	5.1	1.9
2003	1,241,853	695,595	378,913	167,345	1,530,718	857,396	467,051	206,271	18.0	10.1	5.5	2.4
2004	1,326,952	779,455	407,957	139,540	1,523,610	894,972	468,418	160,220	17.2	10.1	5.3	1.8
2005	1,477,368	868,713	459,010	149,645	1,608,588	945,872	499,779	162,937	17.6	10.4	5.5	1.8
2006/c	1,656,807	1,014,145	501,897	140,765	1,714,795	1,049,640	519,463	145,692	15.4	9.6	4.3	1.5
2007/a	1,661,021	1,177,867	544,081	148,176	1,661,021	1,177,867	544,081	148,176	16.9	12.0	5.5	1.5

Fuente: Bases de Datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados.

1/ Cifras deflacionadas con el deflactor implícito del PIB publicado por el INEGI de forma trimestral.

2/ De 1980 a 1989 incluye los conceptos de Administración, Justicia y Seguridad y el Gasto de Poderes Legislativo y Judicial, órganos electorales y Tribunales Agrarios, de acuerdo a la clasificación sectorial económica. Para 2003 y 2006 se incluye el gasto por concepto de Poderes y Ramos Autónomos de acuerdo a las adecuaciones que se realizaron a la clasificación funcional en 2003.

c= al cierre; a= aprobado

Cuadro D
México: Gasto Educativo Nacional 1980 - 2006
 millones de pesos

Año	GASTO NACIONAL							
	Nacional	PÚBLICO						Privado
		Total	FEDERAL			Estatad 2/	Municipal e/	
		Total	SEP 1/	Otras Srias.				
1980	219.1	204.1	166.3	140.0	26.3	34.8	3.0	15.0
1985	1,954.1	1,805.3	1,515.7	1,357.2	158.5	278.3	11.3	148.8
1990	29,722.8	27,321.7	22,333.9	18,369.8	3,964.1	4,888.2	99.6	2,401.0
1991	40,644.2	38,514.2	32,255.8	27,056.2	5,199.6	6,143.4	115.0	2,130.0
1992	53,234.3	49,828.1	42,637.9	36,158.0	6,479.9	7,029.9	160.3	3,406.2
1993	66,256.9	62,408.0	54,556.1	46,241.9	8,314.2	7,676.9	175.1	3,848.9
1994	77,339.2	73,292.4	65,036.8	56,587.0	8,449.8	8,071.6	184.1	4,046.8
1995	90,113.2	85,858.4	77,178.2	68,836.9	8,341.3	8,486.6	193.5	4,254.8
1996	148,683.3	122,947.1	100,793.1	93,972.2	6,820.9	21,925.5	228.5	25,736.2
1997	188,156.9	155,889.5	126,894.9	118,444.3	8,450.6	28,724.9	269.7	32,267.3
1998	246,571.0	192,124.1	157,544.9	155,161.6	2,383.3	34,260.6	318.6	54,447.0
1999	290,925.9	227,910.2	187,153.5	184,956.3	2,197.2	40,374.5	382.3	63,015.7
2000	352,490.9	275,874.0	223,384.9	219,380.0	4,004.9	52,030.4	458.7	76,616.8
2001	394,756.1	311,245.0	250,818.5	246,016.9	4,801.6	59,911.5	515.0	83,511.1
2002	440,402.1	345,346.8	276,631.5	271,649.6	4,982.0	68,137.3	578.0	95,055.2
2003	494,670.7	386,275.8	307,406.5	294,875.3	12,531.2	78,136.6	732.7	108,394.8
2004	532,513.2	414,301.2	327,286.8	312,835.0	14,451.8	86,188.1	826.3	118,212.1
2005	593,290.1	459,309.9	363,559.7	345,603.6	17,956.2	94,842.1	908.0	133,980.2
2006	622,390.9	476,609.8	372,517.7	356,923.3	15,594.4	103,094.4	997.6	145,781.1

Fuente: Secretaría de Educación Pública y el Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

1/ Incluye los recursos del Ramo 11, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos para educación del Ramo 33.

2/ Esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados y se complementa con datos de la SEP, con las plantillas del personal, cuyo pago proviene de financiamiento propio de los estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa.

e/ estimaciones.

Cuadro E
México: Gasto Educativo Nacional 1980 - 2006
millones de pesos a precios de 2006

Año	GASTO NACIONAL							
	Nacional	PÚBLICO						Privado
		Total	FEDERAL			Estatad 2/ Municipal e/		
	Total	Total	SEP 1/	Otras Srias.				
1980	219,717.7	204,675.4	166,768.8	140,394.7	26,374.1	34,898.1	3,008.5	15,042.3
1985	203,068.2	187,605.1	157,510.1	141,039.0	16,471.2	28,920.7	1,174.3	15,463.2
1990	231,867.7	213,136.7	174,226.8	143,302.9	30,924.0	38,132.9	777.0	18,730.2
1991	256,667.4	243,216.4	203,694.8	170,859.4	32,835.4	38,795.5	726.2	13,450.9
1992	292,677.5	273,950.5	234,419.4	198,793.5	35,625.9	38,649.8	881.3	18,727.0
1993	332,218.4	312,919.6	273,549.5	231,861.3	41,688.2	38,492.7	878.0	19,298.8
1994	357,571.3	338,861.3	300,692.2	261,625.3	39,066.9	37,318.4	851.2	18,710.0
1995	301,928.6	287,672.7	258,589.3	230,641.3	27,947.9	28,434.8	648.3	14,255.9
1996	381,824.4	315,732.9	258,840.6	241,324.2	17,516.3	56,305.5	586.8	66,091.6
1997	410,412.9	340,030.3	276,786.6	258,353.9	18,432.7	62,655.5	588.3	70,382.3
1998	465,836.6	362,972.3	297,643.2	293,140.5	4,502.7	64,727.2	601.9	102,864.5
1999	477,684.8	374,216.4	307,296.1	303,688.4	3,607.7	66,292.8	627.7	103,468.4
2000	515,998.2	403,841.6	327,004.8	321,142.2	5,862.6	76,165.4	671.5	112,156.5
2001	545,725.0	430,276.3	346,740.5	340,102.6	6,637.9	82,823.8	712.0	115,448.7
2002	569,421.9	446,519.3	357,673.2	351,231.8	6,441.5	88,098.7	747.3	122,902.5
2003	589,116.1	460,025.8	366,098.3	351,174.6	14,923.7	93,054.9	872.6	129,090.2
2004	590,756.5	459,615.2	363,083.6	347,051.1	16,032.5	95,614.9	916.7	131,141.5
2005	624,141.2	483,194.0	382,464.8	363,575.0	18,889.9	99,773.9	955.2	140,947.2
2006	622,390.9	476,609.8	372,517.7	356,923.3	15,594.4	103,094.4	997.6	145,781.1

Fuente: Secretaría de Educación Pública y el Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

1/ Incluye los recursos del Ramo 11, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos para educación del Ramo 33.

2/ Esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados y se complementa con datos de la SEP, con las plantillas del personal, cuyo pago proviene de financiamiento propio de los estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa.

e/estimaciones.

Cuadro F
México: Gasto Educativo Nacional 1980 - 2006
Tasas de crecimiento %

Año	GASTO NACIONAL							
	Nacional	PÚBLICO						Privado
		FEDERAL				Estatal 2/	Municipal e/	
		Total	Total	SEP 1/	Otras Srías.			
1980								
1985	-7.6	-8.3	-5.6	0.5	-37.5	-17.1	-61.0	2.8
1990	14.2	13.6	10.6	1.6	87.7	31.9	-33.8	21.1
1991	10.7	14.1	16.9	19.2	6.2	1.7	-6.5	-28.2
1992	14.0	12.6	15.1	16.3	8.5	-0.4	21.4	39.2
1993	13.5	14.2	16.7	16.6	17.0	-0.4	-0.4	3.1
1994	7.6	8.3	9.9	12.8	-6.3	-3.1	-3.1	-3.1
1995	-15.6	-15.1	-14.0	-11.8	-28.5	-23.8	-23.8	-23.8
1996	26.5	9.8	0.1	4.6	-37.3	98.0	-9.5	363.6
1997	7.5	7.7	6.9	7.1	5.2	11.3	0.3	6.5
1998	13.5	6.7	7.5	13.5	-75.6	3.3	2.3	46.2
1999	2.5	3.1	3.2	3.6	-19.9	2.4	4.3	0.6
2000	8.0	7.9	6.4	5.7	62.5	14.9	7.0	8.4
2001	5.8	6.5	6.0	5.9	13.2	8.7	6.0	2.9
2002	4.3	3.8	3.2	3.3	-3.0	6.4	5.0	6.5
2003	3.5	3.0	2.4	0.0	131.7	5.6	16.8	5.0
2004	0.3	-0.1	-0.8	-1.2	7.4	2.8	5.1	1.6
2005	5.7	5.1	5.3	4.8	17.8	4.3	4.2	7.5
2006	-0.3	-1.4	-2.6	-1.8	-17.4	3.3	4.4	3.4

1/ Incluye los recursos del Ramo 11, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos para educación del Ramo 33.

2/ Esta información es proporcionada por los gobiernos de los estados y se complementa con datos de la SEP, con las plantillas del personal, cuyo pago proviene de financiamiento propio de los estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública y el Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2006.

Cuadro G

México: Participaciones Federales (Ramo 28) 1990 - 2007

millones de pesos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	20,326.4	26,046.8	31,828.5	36,505.9	41,446.1	49,115.3	70,840.7	94,528.4	113,578.3	140,670.9	178,136.2	196,931.2	214,909.8	225,227.8	239,890.2	278,892.4	290,917.9	255,100.6
Aguascalientes	196.1	271.2	345.4	385.0	436.2	535.5	787.7	997.3	1,258.1	1,588.1	2,055.8	2,257.6	2,506.1	2,544.1	2,952.3	3,290.4	3,451.0	2,910.4
Baja California	655.2	790.4	966.1	1,048.5	1,211.8	1,417.0	2,047.1	2,607.8	3,180.7	3,883.0	4,992.3	5,378.7	6,008.7	6,460.3	6,845.3	8,158.1	8,538.5	6,970.2
Baja California Sur	135.4	166.1	196.0	222.9	257.0	300.6	443.8	573.0	704.5	871.5	1,187.2	1,278.4	1,422.1	1,500.0	1,666.1	1,957.9	2,024.8	1,811.1
Campeche	267.7	344.2	382.3	440.9	495.9	600.2	814.1	1,093.7	1,303.3	1,617.9	2,073.0	2,266.9	2,550.4	2,704.2	2,427.3	2,835.1	2,962.4	2,595.0
Coahuila	491.5	608.4	741.3	830.5	967.0	1,159.1	1,636.2	2,231.2	2,860.2	3,591.8	4,294.7	4,956.4	5,161.5	5,409.4	5,654.3	6,595.9	6,861.1	6,265.3
Colima	150.0	193.0	236.1	262.3	313.8	368.4	513.5	696.7	845.8	1,053.5	1,357.7	1,464.4	1,633.4	1,830.9	1,863.7	2,265.5	2,366.3	188.6
Chiapas	812.2	1,051.8	1,240.2	1,412.0	1,523.4	1,799.7	2,821.8	3,521.7	4,237.8	5,279.6	6,790.7	7,571.6	8,593.1	8,577.0	9,430.0	11,142.9	11,653.2	11,311.6
Chihuahua	589.0	741.1	972.8	1,045.8	1,201.0	1,354.7	1,882.5	2,665.4	3,325.6	4,190.3	5,261.5	6,497.3	6,370.0	6,747.0	7,079.8	8,185.0	8,593.9	7,244.8
Distrito Federal	3,913.5	4,820.6	5,511.5	6,276.4	6,370.7	7,541.7	10,164.1	14,349.3	15,697.3	19,250.2	23,233.9	25,697.7	27,917.2	27,353.2	29,232.2	34,899.4	36,355.7	32,246.0
Durango	271.6	346.9	429.6	486.3	590.3	702.2	1,003.7	1,303.5	1,590.7	1,994.6	2,460.1	2,861.7	2,948.1	3,082.4	3,135.1	3,587.7	3,752.4	3,359.2
Guanajuato	597.1	831.9	1,085.8	1,270.5	1,549.2	1,870.5	2,621.4	3,449.9	4,218.6	5,204.1	6,780.2	7,448.3	8,082.6	8,520.2	8,933.1	10,323.1	10,757.0	9,850.7
Guerrero	386.2	519.0	693.3	849.9	976.6	1,152.4	1,659.1	2,216.0	2,696.2	3,193.8	3,867.1	4,252.3	4,681.2	4,920.0	5,168.3	5,946.5	6,169.0	5,693.2
Hidalgo	303.9	392.7	512.0	595.3	749.6	887.2	1,288.4	1,727.8	2,108.0	2,599.1	3,307.1	3,636.2	4,059.3	4,272.9	4,459.1	5,161.5	5,410.3	4,540.2
Jalisco	1,131.0	1,500.9	1,886.3	2,149.0	2,470.4	3,084.8	4,202.8	5,631.9	6,831.4	8,615.4	10,935.3	11,990.0	13,144.1	13,249.5	15,259.6	17,292.9	17,965.7	16,599.1
México	1,805.2	2,398.6	2,877.8	3,768.5	4,257.2	5,114.3	7,554.7	10,107.2	12,144.6	15,159.7	20,336.6	21,771.5	24,634.9	26,735.4	27,864.8	32,430.4	33,535.9	31,499.6
Michoacán	458.5	650.6	864.6	1,005.7	1,252.9	1,450.2	2,114.7	2,802.5	3,402.5	4,238.0	5,395.8	5,911.7	6,617.8	6,537.6	7,069.3	8,223.2	8,649.8	7,323.6
Morelos	266.8	354.1	432.7	514.7	615.2	722.5	1,080.8	1,433.9	1,696.9	2,084.8	2,652.2	2,917.4	3,240.8	3,471.8	3,617.0	4,237.0	4,431.1	3,749.4
Nayarit	207.8	266.9	328.1	387.9	439.7	528.3	757.6	967.3	1,181.7	1,469.2	1,853.6	1,957.9	2,225.8	2,300.0	2,399.5	2,794.6	2,914.9	2,499.6
Nuevo León	987.9	1,224.8	1,485.4	1,802.8	1,857.5	2,345.1	3,049.3	4,311.8	5,308.3	6,615.6	8,127.7	9,007.5	9,977.4	10,297.8	10,946.4	13,252.1	13,744.3	12,138.4
Oaxaca	364.5	516.3	708.3	859.5	1,102.8	1,337.8	2,000.2	2,393.4	2,835.1	3,476.3	4,410.9	4,768.1	5,196.1	5,710.1	5,947.4	7,002.5	7,272.8	6,241.1
Puebla	580.4	826.2	1,114.6	1,309.4	1,556.6	1,831.0	2,714.6	3,542.6	4,277.1	5,332.9	6,984.6	7,699.3	8,407.8	9,173.6	9,592.4	11,101.5	11,593.3	10,169.2
Querétaro	260.4	351.7	437.5	526.8	598.0	764.5	1,068.7	1,393.1	1,744.1	2,171.9	2,881.1	3,189.6	3,415.1	4,028.7	4,225.7	4,887.4	5,091.3	4,247.7
Quintana Roo	154.3	197.8	242.2	292.8	333.6	408.8	622.2	866.6	1,075.8	1,351.7	1,827.6	2,114.3	2,269.1	2,541.1	2,890.4	3,599.0	3,876.7	3,012.7
San Luis Potosí	326.5	425.1	543.8	650.3	770.3	917.2	1,323.8	1,754.7	2,208.3	2,676.4	3,381.7	3,781.9	4,088.8	4,332.5	4,534.3	5,197.6	5,458.6	4,774.7
Sinaloa	577.9	731.3	909.6	914.2	1,074.4	1,236.4	1,774.2	2,276.9	2,846.0	3,503.7	4,435.1	4,916.6	4,978.7	5,622.3	5,918.9	6,748.2	7,034.3	6,276.9
Sonora	735.5	894.2	1,046.9	1,096.3	1,257.8	1,406.1	2,180.1	2,984.3	3,661.5	4,181.5	5,408.3	6,193.5	6,575.3	6,871.4	7,432.3	8,670.4	9,048.3	6,410.5
Tabasco	1,166.8	1,253.2	1,513.6	1,543.9	1,799.1	2,025.8	3,338.8	4,201.5	5,545.7	6,967.6	8,576.0	9,346.7	10,389.0	10,792.5	12,269.3	13,432.4	14,097.8	11,836.9
Tamaulipas	598.6	824.1	1,021.6	1,035.8	1,254.0	1,420.7	2,044.4	3,156.2	3,351.7	4,450.0	5,585.3	6,515.8	6,688.1	7,121.2	7,784.3	8,881.4	9,260.3	6,899.4
Tlaxcala	185.4	235.1	295.1	344.3	420.1	498.1	714.4	948.3	1,144.9	1,416.1	1,819.6	1,924.1	2,145.2	2,300.2	2,401.6	2,765.0	2,892.4	2,618.1
Veracruz	1,234.3	1,637.6	1,961.0	2,210.5	2,560.0	2,963.3	4,571.1	5,663.6	7,021.0	8,572.9	10,713.6	11,657.9	12,862.5	13,632.1	13,926.5	16,059.1	16,786.4	15,090.8
Yucatán	276.1	370.5	449.7	523.3	637.2	753.5	1,076.5	1,453.8	1,806.2	2,218.1	2,848.0	3,085.2	3,376.2	3,691.4	3,891.7	4,415.7	4,640.4	3,927.8
Zacatecas	239.1	310.5	397.3	443.9	546.8	617.7	968.4	1,205.5	1,468.7	1,851.6	2,301.9	2,614.7	2,743.4	2,897.0	3,072.2	3,553.0	3,727.9	3,104.1

Fuente: 1990 - 2006 Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007 estimación de SHCP.

Cuadro H

México: Participaciones Federales (Ramo 28) 1990 - 2007

millones de pesos a precios de 2007

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	164,116.1	170,242.0	181,114.9	189,450.6	198,329.4	170,322.9	188,288.9	213,404.5	222,089.2	239,058.2	269,893.7	281,773.3	287,595.0	277,617.6	275,442.5	303,663.6	301,100.0	255,100.6
Aguascalientes	1,583.3	1,772.6	1,965.4	1,998.0	2,087.3	1,857.0	2,093.6	2,251.5	2,460.1	2,698.8	3,114.7	3,230.2	3,353.7	3,135.9	3,389.8	3,582.7	3,571.8	2,910.4
Baja California	5,290.1	5,166.1	5,497.4	5,441.3	5,798.7	4,913.9	5,441.0	5,887.3	6,219.5	6,598.8	7,563.8	7,696.0	8,040.9	7,963.0	7,859.8	8,882.7	8,837.3	6,970.2
Baja California Sur	1,093.2	1,085.6	1,115.3	1,156.8	1,229.8	1,042.4	1,179.6	1,293.6	1,377.6	1,481.0	1,798.7	1,829.2	1,903.1	1,848.9	1,913.0	2,131.8	2,095.7	1,811.1
Campeche	2,161.4	2,249.7	2,175.4	2,288.1	2,373.0	2,081.4	2,163.8	2,469.1	2,548.5	2,749.5	3,140.8	3,243.5	3,413.0	3,333.2	2,787.0	3,086.9	3,066.1	2,595.0
Coahuila	3,968.4	3,976.5	4,218.2	4,310.0	4,627.3	4,019.5	4,348.9	5,037.1	5,592.8	6,104.0	6,506.9	7,091.7	6,907.2	6,667.7	6,492.3	7,181.7	7,101.2	6,265.3
Colima	1,211.1	1,261.4	1,343.5	1,361.2	1,501.6	1,277.5	1,364.8	1,572.8	1,653.9	1,790.3	2,057.0	2,095.3	2,185.8	2,256.8	2,139.9	2,466.7	2,449.1	188.6
Chiapas	6,557.7	6,874.6	7,057.2	7,327.7	7,289.8	6,241.0	7,500.1	7,950.5	8,286.5	8,972.2	10,288.6	10,833.6	11,499.4	10,572.1	10,827.5	12,132.6	12,061.1	11,311.6
Chihuahua	4,755.6	4,843.8	5,535.6	5,427.3	5,747.1	4,697.9	5,003.5	6,017.3	6,502.8	7,121.1	7,971.7	9,296.5	8,524.4	8,316.4	8,129.0	8,912.0	8,894.7	7,244.8
Distrito Federal	31,597.8	31,507.5	31,362.3	32,571.9	30,485.3	26,153.2	27,015.4	32,394.5	30,694.2	32,714.1	35,201.6	36,768.8	37,359.1	33,715.8	33,564.5	37,999.2	37,628.1	32,246.0
Durango	2,192.9	2,267.3	2,444.6	2,523.7	2,824.7	2,435.1	2,667.8	2,942.7	3,110.4	3,389.7	3,727.3	4,094.6	3,945.2	3,799.4	3,599.7	3,906.4	3,883.7	3,359.2
Guanajuato	4,821.0	5,437.3	6,178.6	6,593.4	7,413.3	6,486.6	6,967.5	7,788.4	8,249.0	8,843.9	10,272.7	10,657.2	10,816.2	10,502.1	10,257.0	11,240.0	11,133.5	9,850.7
Guerrero	3,118.2	3,392.2	3,945.1	4,410.6	4,673.3	3,996.3	4,409.8	5,002.8	5,272.1	5,427.6	5,859.0	6,084.3	6,264.4	6,064.4	5,934.3	6,474.7	6,384.9	5,693.2
Hidalgo	2,453.7	2,566.7	2,913.5	3,089.4	3,587.0	3,076.6	3,424.5	3,900.6	4,121.9	4,416.9	5,010.6	5,202.8	5,432.2	5,266.8	5,119.9	5,619.9	5,599.7	4,540.2
Jalisco	9,131.7	9,809.6	10,733.7	11,152.4	11,821.4	10,697.5	11,170.7	12,714.4	13,358.0	14,641.1	16,568.0	17,155.5	17,589.6	16,331.4	17,521.1	18,828.9	18,594.5	16,599.1
México	14,575.3	15,677.3	16,375.7	19,557.0	20,371.7	17,735.5	20,079.8	22,817.7	23,747.4	25,762.6	30,811.9	31,151.1	32,966.7	32,954.3	31,994.4	35,310.9	34,709.7	31,499.6
Michoacán	3,701.9	4,252.3	4,919.9	5,219.2	5,995.4	5,029.0	5,620.7	6,326.8	6,653.2	7,202.1	8,175.2	8,458.6	8,856.0	8,058.3	8,117.0	8,953.6	8,952.5	7,323.6
Morelos	2,154.2	2,314.4	2,462.2	2,671.1	2,943.9	2,505.5	2,872.7	3,237.1	3,318.1	3,542.9	4,018.3	4,174.3	4,336.9	4,279.4	4,153.0	4,613.3	4,586.2	3,749.4
Nayarit	1,677.8	1,744.5	1,867.0	2,013.0	2,104.1	1,832.0	2,013.6	2,183.7	2,310.7	2,496.8	2,808.4	2,801.4	2,978.6	2,835.0	2,755.1	3,042.8	3,016.9	2,499.6
Nuevo León	7,976.3	8,005.3	8,452.4	9,355.8	8,888.6	8,132.4	8,104.8	9,734.2	10,379.8	11,242.6	12,314.3	12,888.1	13,351.9	12,693.2	12,568.7	14,429.2	14,225.4	12,138.4
Oaxaca	2,943.0	3,374.5	4,030.5	4,460.5	5,277.2	4,639.2	5,316.4	5,403.3	5,543.7	5,907.7	6,682.9	6,822.3	6,953.5	7,038.3	6,828.8	7,624.5	7,527.3	6,241.1
Puebla	4,686.2	5,400.0	6,342.5	6,795.2	7,448.7	6,349.6	7,215.2	7,997.7	8,363.4	9,062.8	10,582.4	11,016.3	11,251.4	11,307.5	11,014.0	12,087.5	12,001.1	10,169.2
Querétaro	2,102.5	2,298.7	2,489.5	2,733.9	2,861.6	2,651.1	2,840.5	3,145.0	3,410.4	3,691.0	4,365.1	4,563.7	4,570.1	4,965.8	4,852.0	5,321.5	5,269.5	4,247.7
Quintana Roo	1,245.8	1,292.8	1,378.2	1,519.5	1,596.4	1,417.6	1,653.8	1,956.4	2,103.6	2,297.1	2,769.0	3,025.2	3,036.5	3,132.2	3,318.8	3,918.7	4,012.4	3,012.7
San Luis Potosí	2,636.2	2,778.5	3,094.4	3,374.8	3,686.1	3,180.7	3,518.6	3,961.4	4,318.1	4,548.3	5,123.6	5,411.2	5,471.7	5,340.3	5,206.3	5,659.3	5,649.7	4,774.7
Sinaloa	4,666.0	4,779.8	5,175.9	4,744.3	5,141.3	4,287.6	4,715.7	5,140.3	5,565.0	5,954.2	6,719.6	7,034.8	6,662.6	6,930.1	6,796.1	7,347.6	7,280.5	6,276.9
Sonora	5,938.5	5,844.5	5,957.2	5,689.3	6,018.9	4,876.1	5,794.5	6,737.3	7,159.6	7,106.1	8,194.1	8,861.8	8,799.1	8,469.7	8,533.8	9,440.5	9,365.0	6,410.5
Tabasco	9,420.8	8,190.9	8,612.9	8,012.2	8,609.1	7,025.1	8,874.3	9,485.2	10,844.0	11,840.8	12,993.5	13,373.5	13,902.7	13,302.9	14,087.6	14,625.5	14,591.2	11,836.9
Tamaulipas	4,833.1	5,386.0	5,813.2	5,375.4	6,000.7	4,926.7	5,433.9	7,125.3	6,553.9	7,562.4	8,462.3	9,322.9	8,950.1	8,777.6	8,938.0	9,670.2	9,584.4	6,899.4
Tlaxcala	1,496.9	1,536.6	1,679.2	1,786.8	2,010.3	1,727.3	1,898.8	2,140.9	2,238.7	2,406.5	2,756.9	2,753.0	2,870.7	2,835.2	2,757.5	3,010.6	2,993.6	2,618.1
Veracruz	9,965.8	10,703.4	11,158.8	11,471.6	12,250.2	10,276.2	12,149.6	12,786.0	13,728.7	14,568.9	16,232.2	16,680.4	17,212.8	16,803.0	15,990.4	17,485.5	17,373.9	15,090.8
Yucatán	2,229.2	2,421.6	2,558.9	2,715.7	3,049.2	2,613.0	2,861.3	3,282.1	3,531.8	3,769.5	4,315.0	4,414.4	4,518.1	4,550.0	4,468.5	4,807.9	4,802.8	3,927.8
Zacatecas	1,930.5	2,029.4	2,260.8	2,303.7	2,616.6	2,142.1	2,573.9	2,721.5	2,871.9	3,146.6	3,487.6	3,741.2	3,671.3	3,570.9	3,527.5	3,868.6	3,858.4	3,104.1

Fuente: 1990 - 2006 Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007 estimación de SHCP.

Cuadro I**México: Aportaciones Federales (Ramo 33) 1998 - 2007**

millones de pesos

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	114,700.7	152,062.8	181,609.0	209,417.3	226,146.5	247,728.0	258,830.9	289,756.9	292,071.9	332,298.0
Aguascalientes	1,500.8	1,937.0	2,230.1	2,563.3	2,744.7	2,989.6	3,139.2	3,433.9	3,511.4	3,826.0
Baja California	2,982.1	3,952.2	4,883.3	5,578.2	6,033.5	6,463.2	6,900.7	8,171.6	7,891.1	7,922.9
Baja California Sur	1,122.7	1,392.9	1,671.0	1,874.2	1,946.0	2,117.0	2,254.6	2,496.1	2,538.1	2,549.5
Campeche	1,519.6	1,991.7	2,314.5	2,636.6	2,771.7	2,996.7	3,171.8	3,768.1	3,593.3	3,719.9
Coahuila	3,044.3	3,999.7	4,798.7	5,400.7	5,784.3	6,338.1	6,623.8	7,786.7	7,400.3	7,741.0
Colima	1,059.2	1,328.2	1,663.5	1,801.3	1,971.2	2,180.5	2,292.7	2,598.3	2,563.4	2,556.3
Chiapas	6,306.1	8,358.6	10,116.7	11,528.0	12,908.5	14,095.5	14,773.7	16,319.5	16,913.9	18,399.0
Chihuahua	3,421.9	4,477.2	5,307.6	6,022.3	6,555.9	7,302.9	7,848.6	8,583.5	8,606.5	8,841.8
Distrito Federal	2,075.2	2,065.7	2,361.0	4,422.7	4,463.3	4,784.3	4,947.3	5,499.4	5,391.6	5,431.6
Durango	2,586.0	3,355.3	3,900.8	4,384.8	4,767.3	5,153.2	5,401.8	5,984.4	6,149.4	6,397.1
Guanajuato	4,601.2	6,238.5	7,494.0	8,517.1	9,212.1	9,850.1	10,487.1	11,779.7	11,939.5	13,117.0
Guerrero	5,814.4	7,705.4	9,283.8	10,584.1	11,388.3	12,724.4	13,086.8	14,865.7	14,745.0	16,066.0
Hidalgo	3,690.8	4,800.6	5,652.4	6,433.6	7,004.4	7,725.6	8,119.9	9,367.5	9,127.5	9,537.0
Jalisco	6,034.9	8,097.2	9,770.3	11,094.8	11,801.7	13,236.6	13,381.0	15,204.3	15,133.4	16,926.0
México	10,244.3	14,813.8	18,161.1	20,778.7	22,218.3	24,010.8	25,649.4	27,913.1	29,041.6	29,938.6
Michoacán	5,487.3	7,205.4	8,571.9	9,813.7	10,499.5	11,578.2	11,867.5	13,127.1	13,312.2	13,837.9
Morelos	2,131.0	2,767.5	3,218.1	3,705.4	4,015.6	4,479.0	4,591.6	5,049.5	5,188.7	5,361.6
Nayarit	1,741.0	2,222.9	2,636.0	3,072.2	3,243.9	3,696.3	3,730.9	4,111.6	4,112.4	4,203.0
Nuevo León	3,857.3	5,068.0	5,878.0	6,665.3	7,060.5	7,635.3	8,046.2	8,943.1	9,144.9	9,480.3
Oaxaca	5,640.3	7,499.2	9,104.2	10,684.5	12,056.7	13,214.7	13,857.6	15,692.0	15,755.0	17,149.0
Puebla	5,156.2	6,989.6	8,421.0	9,841.1	10,744.7	11,888.4	12,428.9	13,881.1	14,131.8	15,542.0
Querétaro	1,907.1	2,537.1	2,951.0	3,414.1	3,692.1	4,182.3	4,247.1	4,861.5	4,855.9	4,980.7
Quintana Roo	1,463.7	1,905.6	2,267.5	2,690.5	2,976.3	3,289.7	3,452.5	3,965.1	3,949.7	4,189.0
San Luis Potosí	3,465.1	4,545.7	5,351.1	6,130.4	6,621.3	7,408.6	7,588.1	8,603.7	8,593.5	8,949.0
Sinaloa	3,054.1	4,018.4	4,787.6	5,452.7	5,951.2	6,351.8	6,694.2	7,329.6	7,473.0	7,707.7
Sonora	2,971.9	3,986.7	4,718.9	5,335.6	5,651.3	6,110.3	6,447.4	7,076.3	7,159.7	7,904.0
Tabasco	2,793.0	3,728.0	4,338.7	4,954.7	5,390.5	5,831.7	6,124.3	6,747.7	6,957.5	7,592.0
Tamaulipas	3,948.6	5,174.4	6,199.0	7,106.6	7,623.7	8,638.1	8,621.7	9,815.9	9,647.1	10,600.0
Tlaxcala	1,547.8	1,985.4	2,349.6	2,666.3	2,885.1	3,089.6	3,237.9	3,672.5	3,627.8	3,784.4
Veracruz	8,891.9	11,825.3	14,049.2	15,985.9	17,293.0	18,705.9	19,703.5	21,720.5	22,203.8	23,307.6
Yucatán	2,318.3	3,080.3	3,664.8	4,244.5	4,435.2	4,779.2	5,043.6	5,718.6	5,754.8	5,976.2
Zacatecas	2,322.6	3,009.3	3,493.6	4,033.4	4,434.7	4,880.4	5,069.5	5,669.3	5,669.0	5,911.8

Fuente: 1998 - 2006 Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007 Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007; SHCP.

Cuadro J

México: Aportaciones Federales (Ramo 33) 1998 - 2007

millones de pesos a precios de 2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	216,699.4	249,679.0	265,850.6	289,506.0	292,398.2	295,025.6	287,140.4	304,824.3	302,294.4	332,298.0
Aguascalientes	2,835.3	3,180.5	3,264.6	3,543.6	3,548.8	3,560.4	3,482.5	3,612.5	3,634.3	3,826.0
Baja California	5,633.9	6,489.3	7,148.5	7,711.5	7,801.1	7,697.2	7,655.5	8,596.5	8,167.3	7,922.9
Baja California Sur	2,121.0	2,287.1	2,446.1	2,591.0	2,516.1	2,521.2	2,501.2	2,625.9	2,626.9	2,549.5
Campeche	2,871.0	3,270.3	3,388.1	3,644.9	3,583.7	3,568.8	3,518.7	3,964.0	3,719.1	3,719.9
Coahuila	5,751.4	6,567.3	7,024.6	7,466.1	7,478.9	7,548.2	7,348.3	8,191.6	7,659.3	7,741.0
Colima	2,001.0	2,180.8	2,435.1	2,490.2	2,548.7	2,596.8	2,543.5	2,733.4	2,653.1	2,556.3
Chiapas	11,913.8	13,724.4	14,809.5	15,936.7	16,690.2	16,786.7	16,389.6	17,168.1	17,505.9	18,399.0
Chihuahua	6,464.9	7,351.3	7,769.6	8,325.4	8,476.5	8,697.2	8,707.0	9,029.8	8,907.7	8,841.8
Distrito Federal	3,920.5	3,391.8	3,456.2	6,114.1	5,770.9	5,697.7	5,488.4	5,785.4	5,580.3	5,431.6
Durango	4,885.6	5,509.2	5,710.2	6,061.7	6,163.9	6,137.1	5,992.6	6,295.6	6,364.6	6,397.1
Guanajuato	8,692.9	10,243.3	10,970.2	11,774.3	11,910.9	11,730.7	11,634.1	12,392.2	12,357.4	13,117.0
Guerrero	10,984.9	12,651.9	13,590.2	14,631.8	14,724.6	15,153.8	14,518.2	15,638.7	15,261.1	16,066.0
Hidalgo	6,972.9	7,882.3	8,274.3	8,894.0	9,056.4	9,200.6	9,008.0	9,854.6	9,447.0	9,537.0
Jalisco	11,401.5	13,295.2	14,302.4	15,337.8	15,259.1	15,763.8	14,844.5	15,994.9	15,663.1	16,926.0
México	19,354.2	24,323.5	26,585.4	28,725.2	28,727.4	28,595.1	28,454.8	29,364.6	30,058.1	29,938.6
Michoacán	10,366.9	11,830.9	12,548.1	13,566.8	13,575.4	13,788.8	13,165.5	13,809.7	13,778.1	13,837.9
Morelos	4,026.0	4,544.1	4,710.9	5,122.5	5,192.0	5,334.2	5,093.8	5,312.1	5,370.3	5,361.6
Nayarit	3,289.3	3,649.9	3,858.7	4,247.1	4,194.2	4,402.0	4,139.0	4,325.4	4,256.3	4,203.0
Nuevo León	7,287.5	8,321.4	8,604.6	9,214.3	9,128.9	9,093.1	8,926.2	9,408.1	9,465.0	9,480.3
Oaxaca	10,656.0	12,313.3	13,327.3	14,770.6	15,588.8	15,737.7	15,373.3	16,508.0	16,306.4	17,149.0
Puebla	9,741.5	11,476.6	12,327.2	13,604.7	13,892.5	14,158.2	13,788.3	14,602.9	14,626.4	15,542.0
Querétaro	3,603.1	4,165.8	4,319.9	4,719.8	4,773.7	4,980.8	4,711.6	5,114.3	5,025.9	4,980.7
Quintana Roo	2,765.3	3,128.9	3,319.3	3,719.4	3,848.2	3,917.8	3,830.1	4,171.3	4,087.9	4,189.0
San Luis Potosí	6,546.6	7,463.8	7,833.3	8,474.9	8,561.1	8,823.1	8,418.0	9,051.1	8,894.3	8,949.0
Sinaloa	5,770.0	6,598.0	7,008.4	7,538.0	7,694.7	7,564.5	7,426.4	7,710.7	7,734.6	7,707.7
Sonora	5,614.7	6,545.9	6,907.8	7,376.1	7,306.9	7,276.9	7,152.6	7,444.3	7,410.3	7,904.0
Tabasco	5,276.7	6,121.2	6,351.3	6,849.6	6,969.7	6,945.1	6,794.1	7,098.6	7,201.0	7,592.0
Tamaulipas	7,459.9	8,496.1	9,074.5	9,824.4	9,857.1	10,287.3	9,564.7	10,326.3	9,984.7	10,600.0
Tlaxcala	2,924.2	3,259.9	3,439.5	3,686.0	3,730.3	3,679.5	3,592.0	3,863.5	3,754.8	3,784.4
Veracruz	16,799.1	19,416.5	20,566.1	22,099.5	22,359.1	22,277.3	21,858.6	22,850.0	22,980.9	23,307.6
Yucatán	4,379.8	5,057.7	5,364.8	5,867.7	5,734.5	5,691.7	5,595.2	6,016.0	5,956.2	5,976.2
Zacatecas	4,388.1	4,941.1	5,114.1	5,575.9	5,733.9	5,812.2	5,624.0	5,964.1	5,867.4	5,911.8

Fuente: 1998 - 2006 Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007 Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007; SHCP.

Cuadro K

México: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) 1998 - 2007

millones de pesos

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	79,997.9	97,417.1	115,263.7	130,648.4	141,175.9	156,392.5	162,265.2	180,571.1	195,520.4	189,155.8
Aguascalientes	1,053.4	1,279.5	1,484.3	1,683.9	1,810.1	1,959.2	2,076.0	2,241.8	2,448.7	2,464.4
Baja California	2,305.9	2,790.7	3,499.8	3,966.9	4,265.6	4,650.7	4,869.3	5,846.2	6,127.6	5,716.9
Baja California Sur	746.0	899.1	1,145.0	1,286.2	1,382.9	1,495.0	1,581.3	1,711.6	1,846.1	1,837.6
Campeche	1,025.8	1,255.6	1,465.8	1,660.0	1,783.8	1,935.8	2,047.7	2,475.5	2,588.2	2,442.9
Coahuila	2,356.5	2,848.4	3,413.6	3,840.8	4,116.5	4,588.2	4,721.0	5,665.6	5,986.0	5,657.3
Colima	685.9	830.5	1,052.6	1,189.8	1,281.4	1,434.3	1,458.6	1,646.3	1,786.6	1,737.2
Chiapas	4,376.0	5,325.9	6,294.8	7,070.2	7,626.4	8,228.5	8,787.9	9,532.4	10,204.0	10,156.2
Chihuahua	2,527.9	3,008.6	3,515.8	3,926.8	4,263.0	4,834.9	5,228.5	5,588.8	5,975.1	5,777.6
Durango	1,881.6	2,253.1	2,624.3	2,912.6	3,166.7	3,473.6	3,607.4	3,963.2	4,342.5	4,325.7
Guanajuato	3,178.7	3,866.5	4,507.1	5,143.0	5,576.0	5,995.6	6,411.1	7,148.8	7,607.8	7,449.8
Guerrero	3,973.5	4,875.5	5,713.7	6,531.7	7,081.8	8,105.7	8,178.2	9,366.4	9,783.7	9,565.5
Hidalgo	2,665.0	3,186.2	3,707.9	4,227.8	4,628.2	5,108.5	5,321.7	6,202.7	6,588.4	6,259.4
Jalisco	4,179.2	5,062.0	5,978.1	6,689.9	7,240.1	8,361.6	8,322.0	9,555.4	10,226.2	9,591.8
México	6,939.5	9,104.6	11,064.1	12,393.8	13,194.3	14,205.8	15,120.5	16,025.1	19,457.2	17,290.5
Michoacán	4,058.3	4,853.2	5,685.6	6,473.0	6,967.5	7,872.7	7,927.4	8,550.7	9,160.3	9,136.7
Morelos	1,531.0	1,854.1	2,168.1	2,476.1	2,646.5	3,019.7	3,031.6	3,270.6	3,543.0	3,601.0
Nayarit	1,249.5	1,527.2	1,834.2	2,055.2	2,203.6	2,570.1	2,517.3	2,751.7	2,963.6	2,922.7
Nuevo León	2,817.3	3,335.6	3,856.1	4,349.2	4,700.1	5,141.7	5,389.4	5,946.2	6,461.0	6,414.5
Oaxaca	3,986.5	4,885.5	5,890.1	6,961.2	7,603.0	8,414.5	8,818.6	9,932.4	10,636.2	10,430.8
Puebla	3,500.0	4,239.7	5,014.9	5,796.8	6,293.4	7,068.0	7,255.9	8,066.2	8,794.8	8,472.5
Querétaro	1,303.4	1,583.7	1,851.7	2,112.8	2,276.5	2,661.8	2,623.5	3,020.5	3,263.7	3,104.2
Quintana Roo	1,008.7	1,221.7	1,485.1	1,718.0	1,896.2	2,181.4	2,249.3	2,575.7	2,733.3	2,658.0
San Luis Potosí	2,591.5	3,134.4	3,631.3	4,134.6	4,471.2	5,053.5	5,117.9	5,801.8	6,303.1	5,996.8
Sinaloa	2,234.6	2,713.4	3,209.1	3,608.1	3,895.7	4,201.5	4,449.4	4,793.4	5,128.6	5,128.7
Sonora	2,131.3	2,570.4	3,030.2	3,393.9	3,658.8	3,971.9	4,157.5	4,502.8	4,827.6	4,838.5
Tabasco	1,900.9	2,313.0	2,681.0	3,044.9	3,293.1	3,605.2	3,787.0	4,139.2	4,471.2	4,435.1
Tamaulipas	2,933.3	3,510.3	4,191.4	4,759.2	5,153.2	5,954.2	5,821.5	6,727.5	7,298.9	6,831.3
Tlaxcala	1,078.2	1,294.7	1,542.4	1,721.5	1,874.8	2,051.8	2,134.1	2,434.4	2,567.4	2,495.2
Veracruz	6,541.9	7,882.3	9,121.8	10,255.7	11,100.5	11,978.9	12,671.0	13,762.3	14,612.3	14,665.3
Yucatán	1,518.3	1,849.0	2,187.5	2,485.7	2,682.1	2,882.3	3,047.2	3,454.6	3,633.7	3,603.9
Zacatecas	1,718.3	2,062.7	2,416.3	2,779.1	3,042.9	3,385.9	3,535.4	3,871.3	4,153.7	4,141.7

Fuente: 1998 - 2006 Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007 Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007; SHCP.

Cuadro L

México: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) 1998 - 2007

millones de pesos a precios de 2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	156,426.6	165,552.1	174,635.8	186,934.5	188,923.4	192,770.7	186,313.3	196,609.4	202,363.6	189,155.8
Aguascalientes	2,059.8	2,174.4	2,248.9	2,409.4	2,422.3	2,414.9	2,383.7	2,440.9	2,534.4	2,464.4
Baja California	4,508.9	4,742.6	5,302.5	5,675.9	5,708.3	5,732.5	5,590.9	6,365.5	6,342.1	5,716.9
Baja California Sur	1,458.7	1,527.9	1,734.8	1,840.3	1,850.6	1,842.7	1,815.7	1,863.6	1,910.8	1,837.6
Campeche	2,005.8	2,133.8	2,220.8	2,375.2	2,387.1	2,386.1	2,351.2	2,695.4	2,678.8	2,442.9
Coahuila	4,607.9	4,840.6	5,171.9	5,495.5	5,508.8	5,655.5	5,420.7	6,168.8	6,195.5	5,657.3
Colima	1,341.2	1,411.4	1,594.8	1,702.4	1,714.8	1,767.9	1,674.8	1,792.5	1,849.1	1,737.2
Chiapas	8,556.8	9,050.9	9,537.2	10,116.2	10,205.7	10,142.5	10,090.3	10,379.1	10,561.2	10,156.2
Chihuahua	4,943.0	5,112.9	5,326.8	5,618.5	5,704.8	5,959.5	6,003.4	6,085.2	6,184.2	5,777.6
Durango	3,679.2	3,829.0	3,976.1	4,167.4	4,237.7	4,281.6	4,142.0	4,315.2	4,494.5	4,325.7
Guanajuato	6,215.6	6,570.8	6,828.7	7,358.7	7,461.9	7,390.2	7,361.2	7,783.8	7,874.1	7,449.8
Guerrero	7,769.7	8,285.5	8,656.8	9,345.7	9,477.0	9,991.2	9,390.2	10,198.3	10,126.1	9,565.5
Hidalgo	5,211.1	5,414.7	5,617.8	6,049.2	6,193.5	6,296.8	6,110.4	6,753.6	6,819.0	6,259.4
Jalisco	8,171.9	8,602.4	9,057.4	9,572.1	9,688.8	10,306.6	9,555.3	10,404.1	10,584.2	9,591.8
México	13,569.4	15,472.5	16,763.2	17,733.3	17,656.8	17,510.2	17,361.4	17,448.4	20,138.2	17,290.5
Michoacán	7,935.5	8,247.6	8,614.2	9,261.7	9,324.0	9,704.0	9,102.3	9,310.2	9,480.9	9,136.7
Morelos	2,993.7	3,150.9	3,284.9	3,542.9	3,541.6	3,722.1	3,480.9	3,561.1	3,667.0	3,601.0
Nayarit	2,443.3	2,595.3	2,779.0	2,940.6	2,948.9	3,167.9	2,890.4	2,996.1	3,067.3	2,922.7
Nuevo León	5,508.9	5,668.6	5,842.4	6,222.9	6,289.7	6,337.7	6,188.1	6,474.3	6,687.1	6,414.5
Oaxaca	7,795.1	8,302.5	8,924.1	9,960.2	10,174.4	10,371.8	10,125.5	10,814.6	11,008.4	10,430.8
Puebla	6,843.8	7,205.0	7,598.1	8,294.2	8,421.9	8,712.1	8,331.2	8,782.6	9,102.6	8,472.5
Querétaro	2,548.6	2,691.4	2,805.5	3,023.0	3,046.4	3,281.0	3,012.3	3,288.8	3,377.9	3,104.2
Quintana Roo	1,972.4	2,076.2	2,250.1	2,458.2	2,537.5	2,688.8	2,582.7	2,804.5	2,829.0	2,658.0
San Luis Potosí	5,067.4	5,326.6	5,501.8	5,915.9	5,983.4	6,229.0	5,876.4	6,317.1	6,523.7	5,996.8
Sinaloa	4,369.5	4,611.2	4,862.1	5,162.5	5,213.3	5,178.8	5,108.8	5,219.1	5,308.1	5,128.7
Sonora	4,167.5	4,368.2	4,591.0	4,856.1	4,896.3	4,895.8	4,773.7	4,902.7	4,996.6	4,838.5
Tabasco	3,717.0	3,930.7	4,062.0	4,356.7	4,406.9	4,443.8	4,348.2	4,506.8	4,627.7	4,435.1
Tamaulipas	5,735.7	5,965.5	6,350.4	6,809.6	6,896.1	7,339.2	6,684.3	7,325.0	7,554.3	6,831.3
Tlaxcala	2,108.3	2,200.2	2,336.9	2,463.2	2,508.9	2,529.1	2,450.4	2,650.6	2,657.2	2,495.2
Veracruz	12,791.9	13,395.3	13,820.4	14,674.1	14,854.8	14,765.3	14,548.9	14,984.7	15,123.8	14,665.3
Yucatán	2,968.9	3,142.2	3,314.3	3,556.6	3,589.2	3,552.7	3,498.8	3,761.4	3,760.8	3,603.9
Zacatecas	3,359.9	3,505.4	3,660.9	3,976.4	4,072.0	4,173.5	4,059.4	4,215.1	4,299.1	4,141.7

Fuente: 1998 - 2006 Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007 Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007; SHCP.

Cuadro M

México: Matrícula Educación Básica 1990 2006

miles de alumnos

Entidad	1900-1991	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
TOTAL	21,325.9	22,480.7	22,698.1	22,889.3	23,129.0	23,368.2	23,565.8	23,755.9	24,153.2	24,304.4	24,634.1	25,024.2
Aguascalientes	188.9	217.3	224.9	229.4	234.0	238.0	242.3	245.2	250.8	254.5	258.6	267.2
Baja California	388.2	458.7	477.8	499.2	514.9	533.2	547.6	563.5	582.8	597.1	613.5	656.0
Baja California Sur	84.4	91.3	93.2	94.9	96.5	99.4	101.5	103.2	106.9	109.2	112.7	115.5
Campeche	144.0	166.9	169.3	170.8	174.2	175.0	172.9	172.9	174.3	174.5	175.6	179.9
Coahuila	497.1	503.6	508.6	512.1	515.6	523.6	536.7	545.4	557.0	565.0	577.5	586.3
Colima	113.5	122.3	122.3	122.1	124.2	125.3	127.0	128.2	129.4	129.1	124.9	125.4
Chiapas	853.8	998.6	1,028.6	1,055.1	1,067.1	1,093.5	115.3	1,169.3	1,226.5	1,234.4	1,244.4	1,253.7
Chihuahua	589.0	631.5	642.1	654.7	668.3	678.6	686.2	689.3	698.0	704.5	714.4	752.6
Distrito Federal	1,964.4	1,862.6	1,848.2	1,834.1	1,824.0	1,810.0	1,791.1	1,782.0	1,778.9	1,773.9	1,774.3	1,765.9
Durango	366.6	360.9	368.6	362.5	361.1	359.8	361.2	360.0	367.1	369.1	372.8	378.0
Guanajuato	1,052.9	1,143.8	1,158.0	1,171.8	1,194.0	1,212.9	1,214.2	1,219.2	1,230.8	1,243.6	1,224.4	1,247.9
Guerrero	805.0	838.2	841.3	842.4	859.0	864.4	873.6	874.5	885.4	895.7	903.8	909.4
Hidalgo	531.1	576.9	581.8	585.7	595.0	600.7	602.0	602.1	604.1	602.1	611.1	610.5
Jalisco	1,419.3	1,485.8	1,494.0	1,497.8	1,502.4	1,503.0	1,504.4	1,512.1	1,527.5	1,527.9	1,538.4	1,560.8
México	2,543.4	2,769.2	2,805.0	2,843.6	2,877.0	2,905.6	2,950.0	2,985.2	3,045.5	3,081.7	3,196.6	3,285.9
Michoacán	919.2	998.3	1,006.6	1,012.0	1,005.9	1,017.3	1,019.6	1,011.8	1,028.6	1,022.3	1,008.2	1,001.2
Morelos	320.9	341.9	344.7	347.3	347.2	351.4	355.6	358.1	364.3	366.8	371.5	382.2
Nayarit	228.9	230.3	228.9	225.9	227.3	225.5	224.9	222.1	223.1	222.8	223.8	224.7
Nuevo León	771.7	761.1	762.7	757.7	769.3	786.2	798.2	807.2	832.7	852.6	873.4	903.4
Oaxaca	847.4	927.5	921.3	933.4	942.7	958.9	977.4	988.9	995.2	1,002.6	1,008.9	1,018.9
Puebla	1,141.3	1,213.7	1,230.8	1,255.4	1,275.9	1,283.6	1,299.0	1,307.1	1,335.3	1,352.3	1,374.8	1,392.3
Querétaro	291.5	336.1	341.7	346.1	355.3	362.2	367.6	374.3	381.3	385.5	393.7	398.8
Quintana Roo	131.3	173.1	181.4	188.4	197.8	206.9	216.2	223.6	233.6	242.8	250.3	260.8
San Luis Potosí	562.7	586.8	594.3	602.1	609.2	616.2	617.7	616.5	622.4	620.7	629.7	626.5
Sinaloa	595.5	591.3	592.5	588.3	592.2	593.1	594.9	597.6	601.9	598.2	602.9	614.7
Sonora	478.2	469.2	475.1	483.4	491.2	498.9	505.1	507.6	516.7	522.2	531.7	549.7
Tabasco	457.5	494.4	501.5	502.3	508.6	512.8	517.5	520.9	526.0	530.0	535.0	534.9
Tamaulipas	528.0	547.5	555.2	563.2	569.7	587.8	604.9	608.6	625.6	633.0	650.8	677.3
Tlaxcala	220.8	224.4	226.1	228.1	231.1	235.7	240.4	243.7	252.0	257.8	266.2	269.7
Veracruz	1,600.9	1,612.1	1,621.1	1,628.1	1,642.0	1,647.9	1,638.6	1,648.2	1,680.2	1,666.3	1,702.3	1,711.9
Yucatán	343.9	385.3	390.2	395.9	401.5	406.8	410.6	415.0	418.3	418.2	420.1	413.4
Zacatecas	344.3	360.0	360.5	355.6	354.8	354.1	350.6	352.5	350.7	348.0	347.7	349.0

Fuente: VI Informe de Gobierno, Vicente Fox (2006).

Cuadro N

México: Indicadores de Rezago Educativo, 2005

porcentaje

Entidad	Población Total	% de Población de 15 años o más analfabeta	% de Población de 6 a 14 años que no asisten a la escuela	% de Población de 15 años y más con educación básica incompleta	% de hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados
TOTAL	103,263,388	8.4	5.3	46.0	36.1
Aguascalientes	1,065,416	4.2	4.5	41.8	33.1
Baja California	2,844,469	3.1	4.8	38.9	32.2
Baja California Sur	512,170	3.6	4.0	38.9	29.4
Campeche	754,730	10.2	5.1	49.0	40.5
Coahuila	2,495,200	3.3	3.8	38.1	26.9
Colima	567,996	6.4	4.8	43.7	33.5
Chiapas	4,293,459	21.3	9.7	64.7	58.9
Chihuahua	3,241,444	4.4	5.8	47.5	36.5
Distrito Federal	8,720,916	2.6	2.7	28.3	18.3
Durango	1,509,117	4.8	5.0	49.6	38.1
Guanajuato	4,893,812	10.4	6.6	56.0	47.8
Guerrero	3,115,202	19.9	7.1	58.0	49.4
Hidalgo	2,345,514	12.8	4.3	49.9	35.1
Jalisco	6,752,113	5.5	6.0	46.9	37.7
México	14,007,495	5.3	4.2	38.7	28.7
Michoacán	3,966,073	12.6	7.7	58.5	49.8
Morelos	1,612,899	8.1	5.1	41.2	30.1
Nayarit	949,684	8.0	4.7	45.7	31.5
Nuevo León	4,199,292	2.8	3.3	32.6	22.2
Oaxaca	3,506,821	19.3	6.2	62.6	50.9
Puebla	5,383,133	12.7	6.7	53.5	44.4
Querétaro	1,598,139	8.1	5.1	43.4	36.6
Quintana Roo	1,135,309	6.6	3.9	39.8	35.7
San Luis Potosí	2,410,414	9.9	4.2	49.5	37.4
Sinaloa	2,608,442	6.4	4.5	44.9	31.9
Sonora	2,394,861	3.7	3.3	39.0	27.5
Tabasco	1,989,969	8.6	4.5	45.2	33.9
Tamaulipas	3,024,238	4.5	4.1	41.8	29.4
Tlaxcala	1,068,207	6.7	4.3	44.1	33.1
Veracruz	7,110,214	13.4	5.9	55.4	43.7
Yucatán	1,818,948	10.9	4.2	51.1	42.1
Zacatecas	1,367,692	7.2	5.5	57.5	44.7

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 - INEGI

BIBLIOGRAFIA:

- ? Aguilar, J., Financiamiento a la Educación Básica, IV Congreso Nacional de Educación – Documentos de Discusión, SNTE, 2006.
- ? Andere, E. México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación. México: Editorial Planeta. 2006.
- ? Aregional, Bajo Rendimiento del Gasto en Educación, www.aregional.com, mayo 2006.
- ? Aregional, ¿Es eficiente la Distribución de las Aportaciones Federales a la Educación Básica entre los estados?, www.aregional.com, junio 2006.
- ? Arnaut, A. La Federalización de la Educación Básica y Normal (1978-1994). Política y gobierno Vol. I. Núm. 2, CIDE, México, 1994.
- ? Ayala Espino, José, Economía de Sector Público Mexicano, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.
- ? Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina tras una década de Reformas, Washington, D. C., 1997.
- ? Banco Mundial. México: Public Expenditure Review. Washington D.C., 2004.
- ? Cabrera, J., Gutiérrez, A. y Antonio, R., Principales Indicadores Financieros y del Sector Externo de la Economía Mexicana, Facultad de Economía UNAM, 2005.
- ? Cabrera, J., Gutiérrez, A. y Antonio, R., Introducción a los Indicadores Económicos y Sociales de México, Facultad de Economía UNAM, 2005.
- ? Cabrera, J. (Coordinador), Gutiérrez, A. y Antonio, R., Cambio Estructural de la Economía Mexicana, Facultad de Economía UNAM, 2006.
- ? Calzada, F., Federalismo y Finanzas Públicas 2001 – 2004, Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco, 2004.
- ? Cordera, R. y Cabrera, J., La Política Social en México: Tendencias y Perspectiva, Facultad de Economía UNAM, 2007.
- ? Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Mapas de Pobreza en México, julio 2007.

- ? Fuentes, C., Por un progreso incluyente, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1997.
- ? Kaufman, R., Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America. Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press, 2004
- ? Latapí, P. y Ulloa, M., El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- ? Latapi Sarre, P. La SEP por Dentro: Las Políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- ? Lewis, W. The power of productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to global stability, The University of Chicago Press, 2004.
- ? Márquez, A., Plataforma Educativa 2006: Financiamiento de la Educación, Cuaderno de trabajo, Observatorio Ciudadano de la Educación, México, 2005.
- ? Merino, G., Las Transferencias Federales para la Educación en México: una Evaluación de sus Criterios de Equidad y Eficiencia. Gestión y Política Publica, Vol. VII, num.2, 1998.
- ? Mankiw, N., Principios de microeconomía, Prentice Hall. México, 1997.
- ? Montañó, S., Algunas Consideraciones sobre el Gasto Público en el Sector Educativo, IV Congreso Nacional de Educación – Documentos de Discusión, SNTE, 2006.
- ? Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Education at a Glance. Paris, 2004.
- ? Ornelas, C. The Politics of the Educational Decentralization in México. Journal of Educational Administration, Vol. 38, num.5, 2000.
- ? Ortega, J. Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa en la Evolución del Federalismo en México, CIDE, México, 2004.
- ? Prebisch, R., Los problemas del desarrollo en América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- ? Smith, A., “La riqueza de las naciones”, Libro IV, Fondo de Cultura Económica.

- ? ¿Valió la pena el cambio?, Economía Informa, Facultad de Economía UNAM. Publicación bimestral, No. 343, noviembre – diciembre de 2006.
- ? Villarreal, H. La asignación de los Recursos Públicos a la Educación: Problemática y Perspectivas, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- ? Williamson, J., A Short History of the Washington Consensus, Barcelona, 2004.
- ? Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ? Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978.
- ? Ley General de Educación.
- ? Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación, 1992.
- ? Programa Nacional de Educación 2001-2006, SEP.
- ? Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, SHCP.
- ? Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ? Informe de Gobierno (varios años), Vicente Fox, Presidencia.
- ? Diagnostico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2005).
- ? IV Congreso Nacional de Educación, Conclusiones, SNTE, 2007.
- ? Iniciativa de Reforma Integral de la Hacienda Pública, SHCP, 2007.
- ? Análisis de la Propuesta de Fórmula de Distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) Incluida en la Propuesta de Reforma Fiscal del Ejecutivo Federal, Dip. Mónica Fernández Balboa, julio 2007.

